

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2015/2016



TII

**ADMINISTRAÇÃO E CRIAÇÃO DE VALOR NA GESTÃO PÚBLICA.
A DEFESA NACIONAL COMO UM BEM PÚBLICO.**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

António Carlos Dias Gonçalves

CMG AN



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**ADMINISTRAÇÃO E CRIAÇÃO DE VALOR
NA GESTÃO PÚBLICA.
A DEFESA NACIONAL COMO UM BEM PÚBLICO.**

CMG AN António Carlos Dias Gonçalves

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2015/2016

Pedrouços 2016



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**ADMINISTRAÇÃO E CRIAÇÃO DE VALOR
NA GESTÃO PÚBLICA.
A DEFESA NACIONAL COMO UM BEM PÚBLICO.**

CMG AN António Carlos Dias Gonçalves

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2015/2016

Orientador: MGEN António Martins Pereira

Pedrouços 2016



Declaração de compromisso Anti Plágio

“Eu, António Carlos Dias Gonçalves, declaro por minha honra que o documento intitulado “Administração e Criação de Valor na Gestão Pública. A Defesa Nacional como um Bem Público” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do Curso de Promoção a Oficial General 2015/2016 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 29 de abril de 2016

CMG AN António Carlos Dias Gonçalves”



Agradecimentos

Sendo o tema deste trabalho um desafio muito interessante, na medida em que pode contribuir para o estudo do entendimento do modo como as próprias Forças Armadas encaram a Defesa Nacional, e de que forma os seus militares percecionam a criação de Valor Público que resulta da sua disponibilização à sociedade, enquanto Bem Público, desde cedo ficou claro que o plano de ação não poderia deixar de procurar informação relevante junto das entidades e órgãos, internas e externas às Forças Armadas, por forma a medir sensibilidades e opiniões e, deste modo, robustecer conclusões, por sua vez corolário de uma vasta pesquisa bibliográfica.

Desta forma, e apesar das inúmeras tarefas com que lidam diariamente, as quais não podiam deixar de limitar a sua disponibilidade, esta intenção foi sobremaneira facilitada e os objetivos amplamente alcançados, fundamentalmente pela generosidade, simpatia, disponibilidade e espírito de colaboração de todos quantos foram contactados, facto que não poderia deixar de merecer o devido reconhecimento público.

Em particular, no âmbito dos inquéritos *SWOT*, ao Sr. Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional, Dr. Gustavo André Esteves Alves Madeira, aos Srs. Profs. José Manuel Fonseca e Pinto Paixão, ao Sr. Eng.º Jorge Sales Gomes, aos Srs. Drs. António Freire Torres e Luís Sertório Ovídio, aos meus camaradas do Curso de Promoção a Oficial General, CMG Soares Ribeiro, CMG Nobre de Sousa, COR Meireles dos Santos, COR Loureiro Magalhães, COR Rui Freitas e COR Teodorico Lopes e, de um modo muito especial, ao meu amigo de longa data e conselheiro sempre disponível em vários dos momentos académicos da minha vida, o Professor Doutor Fernando Gonçalves.

No âmbito das entrevistas conduzidas ao longo do trabalho:

Na Marinha, ao Srs. VALM Rocha Carrilho e CALM Silva Ramalheira.

No Exército, ao Srs. MGEN Morais Pereira e Oliveira Gomes.

Na Força Aérea, aos Srs. MGEN Rafael Martins e Maltez Capucho

Por fim, mas não menos relevante por isso, ao meu Orientador, Sr. MGEN Martins Pereira, pela pronta disponibilidade, doutos conselhos e assertivas pistas bibliográficas, fatores sem os quais, estou certo, teria sido muito mais difícil de chegar a “Bom-Porto” no âmbito deste trabalho de investigação.



Índice

| | |
|--|----|
| Introdução | 1 |
| 1. Enquadramento Temático e Metodológico | 7 |
| 1.1. Enquadramento Temático | 7 |
| 1.2. Metodologia | 9 |
| 1.2.1. Enquadramento | 9 |
| 1.2.2. Percurso | 12 |
| 1.2.3. Instrumentos e técnicas de recolha e tratamento de dados | 12 |
| 2. A Escolha Pública | 14 |
| 2.1. Nota introdutória | 14 |
| 2.2. A Escolha Pública e o seu contexto relacional | 14 |
| 2.2.1. A Escolha Pública quanto ao Móbil | 14 |
| 2.2.2. A Escolha Pública – Indivíduo vs. Grupos de Interesses | 16 |
| 2.3. A Escolha Pública no Mercado Político | 17 |
| 2.4. Síntese conclusiva | 20 |
| 3. Criação de Valor na Gestão Pública | 22 |
| 3.1. Nota introdutória | 22 |
| 3.2. Valor Público | 22 |
| 3.3. A Intervenção do Estado na Economia | 24 |
| 3.3.1. Os Grandes Objetivos da Intervenção do Estado na Economia | 24 |
| 3.4. Papel Nuclear do Sector Público | 26 |
| 3.5. Bens Públicos | 28 |
| 3.5.1. O Bem Público Defesa Nacional | 29 |
| 3.6. Síntese conclusiva | 30 |
| 4. A Defesa Nacional | 32 |
| 4.1. Nota Introdutória | 32 |
| 4.2. Perceção nas Forças Armadas da Defesa Nacional como um Bem Público criador de valor (Estudo de caso) | 32 |
| 4.2.1. Questões 1 a 5: Questão Derivada 1 / Objetivo Específico 1 | 33 |
| 4.2.2. Questões 6 a 10: Questão Derivada 2 / Objetivos Específicos 2 e 3 | 34 |



| | |
|---|----|
| 4.2.3. Questões 11 a 14: Questão Derivada 3 / Objetivo Específico 4..... | 35 |
| 4.2.4. Questões 15 a 19: Questão Central / Objetivo Geral | 36 |
| 4.3. Análise <i>SWOT</i> – Confirmação dos resultados das entrevistas | 37 |
| 4.4. Síntese Conclusiva..... | 45 |
| Conclusões | 47 |
| Bibliografia | 51 |

Índice de Apêndices

| | |
|---|---------|
| Apêndice A — Arquitetura Legislativa da Defesa Nacional | Apd A 1 |
| Apêndice B — A Defesa Nacional – Estruturação vs. Objetivos..... | Apd B 1 |
| Apêndice C — Guião das entrevistas | Apd C 1 |
| Apêndice D — Grelha das entrevistas | Apd D 1 |
| Apêndice E — Resumo das respostas às questões 1 a 5 (apoio ao Capítulo 2)..... | Apd E 1 |
| Apêndice F — Resumo das respostas às questões 6 a 10 (apoio ao Capítulo 3) | Apd F 1 |
| Apêndice G — Resumo das respostas às questões 11 a 14 (apoio ao Capítulo 4) ... | Apd G 1 |
| Apêndice H — Resumo das respostas às questões 15 a 19 (Questão Central)..... | Apd H 1 |
| Apêndice I — Calendário das entrevistas e restantes grupos inquiridos | Apd I 1 |
| Apêndice J — Resultados dos inquéritos <i>SWOT</i> , por grupos de inquiridos | Apd J 1 |
| Apêndice K — Notas | Apd K 1 |

Índice de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Processo de análise de conteúdo das entrevistas | 11 |
| Figura 2 – Conceptualização teórica – Percurso da investigação..... | 12 |
| Figura 3 – Análise <i>SWOT</i> (<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>) | 37 |
| Figura 4 – Os dois fatores com maior relevância para o universo dos inquiridos e comparação com os grupos | 42 |
| Figura 5 – Fator com maior relevância para cada grupo e para o seu conjunto | 42 |
| Figura 6 – Análise <i>SWOT</i> com base nos resultados globais dos inquéritos, considerando apenas os fatores de “Grande Importância” | 43 |
| Figura 7 – Forças por grupos, considerando apenas os fatores de Grande Importância..... | 43 |
| Figura 8 – Fraquezas por grupos, considerando apenas os fatores de Grande Importância | 44 |



Figura 9 – Oportunidades por grupos, considerando apenas os fatores de Grande

Importância.....44

Figura 10 – Ameaças por grupos, considerando apenas os fatores de Grande Importância 45

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Objetivo Geral e Objetivos Específicos4

Tabela 2 – Questão Central, Questões Derivadas e Hipóteses.....5

Tabela 3 – Modelo de grelha analítica11

Tabela 4 – Modelo de grelha de entrevista11

Tabela 5 – Matriz de análise temática ou categorial das entrevistas semiestruturadas13

Tabela 6 – Matriz de análise dos questionários *SWOT*.....13

Tabela 7 – Grelha analítica das entrevistas33

Tabela 8 – Questionários *SWOT*: Análise das respostas dos Grupos, em conjunto39

Tabela 9 – Grelha das entrevistas Apd D-1

Tabela 10 – Matriz de análise das entrevistas (Questões 1 a 5) Apd E-1

Tabela 11 – Matriz de análise das entrevistas (Questões 6 a 10)Apd F-1

Tabela 12 – Matriz de análise das entrevistas (Questões 11 a 14) Apd G-1

Tabela 13 – Matriz de análise das entrevistas (Questões 15 a 19) Apd H-1

Tabela 14 – Calendarização das entrevistas Apd I-1

Tabela 15 – Breve currículo das Entidades Cíveis Informadas Apd I-1

Tabela 16 – Grupo dos Auditores do CPOG Apd I-1

Tabela 17 – Resultados dos Inquéritos *SWOT* – Grupo AEMDN..... Apd J-1

Tabela 18 – Resultados dos Inquéritos *SWOT* – Grupo ECI..... Apd J-2

Tabela 19 – Resultados dos Inquéritos *SWOT* – Grupo CPOG 15/16..... Apd J-3



Resumo

O presente trabalho, subordinado ao tema “Administração e Criação de Valor na Gestão Pública. A Defesa Nacional como um Bem Público”, foi conduzido segundo uma estratégia de investigação qualitativa, com base no método de raciocínio hipotético-dedutivo, seguindo um desenho de pesquisa de estudo de caso.

Assim, a partir do *script* do trabalho, de alguma leitura preliminar e de entrevistas exploratórias, foi definido um Objetivo Geral: “Avaliar a percepção nas Forças Armadas que a Defesa Nacional é um Bem Público”.

De modo a facilitar a investigação, a dar-lhe um fio condutor e a emprestar-lhe a ordem e o rigor indispensáveis, optou-se por organizá-la em torno de três Questões Derivadas, definidas a partir da Questão Central: “Em que medida a Defesa Nacional é encarada como um Bem Público pelas próprias Forças Armadas?”.

Foi então possível, com o recurso a bibliografia diversa, entrevistas semiestruturadas e inquéritos *SWOT*, concluir que a Defesa Nacional, cujas características a classificam com um Bem Público puro, não pode ser entendida pelo Decisor Público como uma necessidade menor e, no que concerne aos seus Gestores Públicos, deverá ser assumida, sem qualquer dúvida, como um Bem Público gerador de Valor Público.

Palavras-chave

Bem Público, Defesa Nacional, Escolha Pública, Gestão Pública e Valor Público.



Abstract

This work, entitled "Management and Value Creation in Public Administration. National Defense as a Public Good", was conducted using a qualitative-research strategy based on the hypothetical-deductive method, and it followed a case study research design.

As such, accounting for the script work, preliminary readings, and exploratory interviews, a General Objective was set: "To evaluate the perception in the Armed Forces of National Defence as a Public Good."

So as to facilitate the investigation and lend it the necessary rigor and consistency, this work was structured around three different Derived Questions that were defined by the work's Central Question: "To what degree is the National Defence portrayed as a Public Good by the Armed Forces?".

Consequently, and by resorting to a varied bibliography, as well as semi structured interviews and SWOT surveys, it was possible to conclude that the National Defence, whose characteristics classify it as a pure Public Good, should not be subdued and treated as a minor necessity by Policy Makers. Instead, particularly in matters that concern Public Managers, National Defence needs to be perceived as a Public Good that generates Public Value.

Keywords

Public Good, National Defence, Public Choice, Public Administration and Public Value.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

| | | |
|-------|---|--|
| ACPOG | – | Audidores do CPOG 15/16 |
| AEMDN | – | Altas Entidades do Ministério da Defesa Nacional |
| AR | – | Assembleia da República |
| BP | – | Bem Público |
| CEDN | – | Conceito Estratégico de Defesa Nacional |
| CEM | – | Conceito Estratégico Militar |
| CP | – | Coisa Pública |
| CPOG | – | Curso de Promoção a Oficial General |
| CSDN | – | Conselho Superior de Defesa Nacional |
| DN | – | Defesa Nacional |
| DEO | – | Documento de Estratégia Orçamental |
| DF | – | Dispositivo de Forças |
| DP | – | Decisor Político |
| ECI | – | Entidades Cíveis Informadas |
| EP | – | Escolha Pública |
| FFAA | – | Forças Armadas |
| GP | – | Gestor Público |
| HIP | – | Hipótese |
| IUM | – | Instituto Universitário Militar |
| LDN | – | Lei da Defesa Nacional |
| LPM | – | Lei de Programação Militar |
| MDN | – | Ministério da Defesa Nacional |
| MP | – | Mercado Político |
| OE | – | Objetivo Específico |
| OG | – | Objetivo Geral |
| OP | – | Opinião Pública |
| PIB | – | Produto Interno Bruto |
| QC | – | Questão Central |
| QD | – | Questão Derivada |
| RCM | – | Resolução do Conselho de Ministros |
| SF | – | Sistema de Forças |
| VP | – | Valor Público |



Introdução

“(...) uma estratégia de poder inteligente terá de apreender a evolução a longo prazo da ordem mundial e entender a responsabilidade (...) de produzir bens públicos ou comuns globais.”

(Nye Jr., 2012, p. 258)

Enunciado do tema

O tema proposto para o presente Trabalho de Investigação Individual tem o seguinte enunciado:

“Administração e criação de valor na gestão pública. A Defesa Nacional como um bem público.”

Em face daquele tema, e na opção contextualização, podem identificar-se os seguintes tópicos:

- Escolha Pública (EP);
- Mercado Político (MP);
- Opinião Pública (OP);
- Grupos de Interesse;
- Gestão Pública;
- Valor Público (VP);
- Intervenção do Estado na Economia;
- Bens Públicos;
- A Defesa Nacional (DN) como um Bem Público (BP).

Justificação do tema

Na era atual, a exigência que as sociedades aplicam aos Gestores Públicos (GP) e a consciencialização das pessoas do seu direito à boa administração⁽¹⁾, obrigam, a par de uma permanente alteração das condicionantes (tecnológicas e sociais), a um cuidado recrudescido na EP.



O princípio da boa administração deixou de funcionar como mero garante da eficiência da Administração Pública e como simples fiança de uma tutela plena do interesse público para, como refere Veloso (2010, p. 2), evoluir “(...) para um instrumento de tutela dos direitos dos cidadãos; ela tornou-se um meio para assegurar a defesa (...) dos indivíduos contra o Poder Público.”.

Por força dessas circunstâncias, o Decisor Político (DP) age num "mercado muito exigente e competitivo". Verificar até que ponto a conjuntura que resulta das condicionantes onde aquele ator se encontra inserido poderá incentivar ou coartar a bondade da EP, perceber se a sua implementação poderá ser geradora de VP e entender os objetivos da intervenção do Estado na economia, são tarefas desafiante, pertinentes e atuais.

Finalmente, tal como deriva do próprio enunciado do tema, importa perceber se a DN é um BP e, assim sendo, se os próprios militares das Forças Armadas (FFAA) corroboram dessa aceção.

Contexto e base conceptual onde a investigação se insere

Por forma a facilitar a sua compreensão, a abordagem do tema será desenvolvida em duas vertentes:

1.^a A EP no contexto da relação entre eleitores e eleitos e a sua relação com o MP

A sociedade de hoje está crescentemente informada e exigente para com os resultados da gestão da Coisa Pública (CP), pelo que os GP deverão ter sempre presente duas verdades insofismáveis:

- Que, em qualquer tomada de decisão, existe sempre um custo de oportunidade, uma vez que os recursos despendidos na prossecução de um desiderato não poderão ser aplicados noutro e, como consequência desse facto;
- Que administrar só faz sentido porque os recursos são finitos. Só assim será possível refletir na OP o verdadeiro valor das suas decisões.

Nesta perspetiva, interessa, pois, abordar a EP no sentido de perceber qual a relação entre eleitores e eleitos, de que forma essa relação intervêm na decisão dos DP e como essa relação pode inibir ou favorecer a missão do GP na criação de VP.

2.^a A necessidade do Estado intervir na economia e a noção de VP

Ao GP, seja ele membro de um Conselho de Administração de uma Empresa Pública ou responsável de um qualquer serviço do Estado, com ou sem autonomia financeira, compete atuar em conformidade com o estatuto próprio que a lei lhe confere, de forma a garantir o superior interesse coletivo da nação.



Desta forma, quando mais consistente for a necessidade de intervenção do Estado na economia, e mais claros os seus grandes objetivos, mais fácil será identificar, compreender e explicar os motivos dos GP nas suas tomadas de decisão e, concomitantemente, mais fluída será a perceção da criação de VP por parte da sociedade e mais inteligível será a sua aceitação sobre o consumo de recursos disponíveis, cada vez mais escassos.

Neste contexto, incluem-se os gestores do BP “DN”, militares e civis, sendo que, aos primeiros, para além das obrigações inerentes a qualquer cidadão que abrace uma carreira ao serviço do bem-estar comum, lhe está estatuído todo um conjunto de deveres inerentes à sua condição militar e que estão na essência da Instituição Castrense. Neste particular, ganha especial realce a estratégia definida para o país, no que concerne ao futuro das FFAA, de resto definida pela Reforma “Defesa 2020” (PCM, 2013b) explanada no Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2014/2018 (MF, 2014), a qual, “tendo em vista permitir o planeamento integrado de longo prazo na DN, ferramenta imprescindível para garantir a otimização de recursos e a adequabilidade dos sistemas de armas aos cenários estratégicos previstos”, preconiza um compromisso orçamental para a DN de 1,1% ($\pm 0,1$) do Produto Interno Bruto (PIB) dos próximos anos que garanta a otimização de recursos e o cumprimento das missões das FFAA (MF, 2014, p. 22).

Com base no contexto acima referido, o trabalho abordará a criação de VP e a necessidade do Estado intervir na economia, tendo como enquadramento a EP e a perceção que as sociedades, e os próprios GP, possuem da necessidade daquela intervenção e o benefício que tal desiderato trás para as sociedades para as quais desenvolvem a sua atividade.

Objeto de estudo e sua delimitação

O presente estudo incidiu nas atividades dos GP e na forma como a EP é capaz não só de produzir VP, como também ser percecionado pelos próprios como tal. Foi igualmente abordado o sector público numa perspetiva estratégica e, bem assim, os motivos pelos quais o Estado intervém na economia, com especial relevância para os BP.

O conceito de Segurança de um Estado, subentende, para além dos fatores territorial e institucional, a própria segurança de todos quantos os partilham e interagem como partes intervenientes, e tem ainda subjacente o conceito de que são as vulnerabilidades, internas e externas, que definem quais as situações que podem interpretar os gaus de segurança que ameacem, ou tenham potencial para tal, prostrar ou enfraquecer as estruturas do Estado ou, no limite, a independência política do próprio Estado. Assim, a segurança, seja em contexto



nacional ou internacional, pressupõe “que deve ser sempre vista numa abordagem multissetorial (...) e considerar respostas multidimensionais, preparadas e conduzidas de uma forma holística, integrando as várias componentes (civil, militar, polícia, etc.) com o emprego de meios não militares de outros sectores do Estado.” (Pereira, 2014, pp. 1-2).

Em face da abrangência daquele conceito, o trabalho centrou-se na DN e na ação direta dos seus gestores na criação de VP. Ressalva-se ainda que, mesmo no que respeita à DN, o estudo de caso foi cingido às próprias FFAA, apesar do conceito da DN ser mais abrangente e não se esgotar naquelas.

Desta forma, a análise foi balizada por um Estudo de Caso centrado no BP DN, nomeadamente no papel dos GP dos Ramos das FFAA, enquanto entidades sem autonomia financeira, integradas na administração direta do Estado através do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e responsáveis pela gestão dos recursos postos à sua disposição para o cumprimento da sua missão.

Objetivos da investigação

O presente trabalho teve como objetivos identificar os motivos que contribuem para a decisão do Estado intervir na economia (direta ou indiretamente), quais os objetivos dessa intervenção e até que ponto se poderá falar que daí poderá resultar a criação de VP. Complementarmente, utilizando o BP DN, fez-se um breve estudo de caso sobre a forma como a criação de VP é percecionado nas próprias FFAA.

Desta forma definimos então o Objetivo Geral (OG) e os Objetivos Específicos (OE) da investigação, os quais constam da tabela 1:

Tabela 1 – Objetivo Geral e Objetivos Específicos

| | |
|-------------|--|
| OG: | Avaliar a perceção nas Forças Armadas que a Defesa Nacional é um Bem Público |
| OE1: | Caracterizar a Escolha Pública e os seus móveis |
| OE2: | Identificar os motivos que levam o Estado a intervir na economia |
| OE3: | Caracterizar os conceitos de Gestão Pública, Valor Público e Bem Público |
| OE4: | Avaliar a perceção nas Forças Armadas que, da gestão do Bem Público Defesa Nacional, resulta a criação de Valor Público |

Fonte: Autor (2015)

Identificação das variáveis do estudo

Foram identificadas as seguintes variáveis:



Variáveis Independentes: EP, VP, GP, DP e MP

Variável Dependente: O BP DN

Assim, foi possível definir as funções numa relação do tipo:

$$BP\ DN = f(EP, VP, GP, MP)$$

Questões da investigação e hipóteses

Tendo presente o objeto do estudo e a delimitação do tema, e após ter definido os seus objetivos, importou formular a Questão Central (QC), as respetivas Questões Derivadas (QD) e as Hipóteses (HIP) de resposta a cada uma, os quais constam da tabela 2:

Tabela 2 – Questão Central, Questões Derivadas e Hipóteses

| | |
|-------|---|
| QC: | Em que medida a Defesa Nacional é encarada como um Bem Público pelas próprias Forças Armadas? |
| QD1: | De que forma a opinião pública pode limitar o decisor político na Escolha Pública pela disponibilização dos meios necessários à prossecução das missões das Forças Armadas? |
| HIP1: | A governação política pode limitar uma escolha racional, i.e., em linha com os objetivos definidos para o Estado, sobretudo em momentos de crise e, em face da perceção que o decisor detém da opinião pública, coartar a bondade da decisão. |
| QD2: | Quais as características que podem tipificar a Defesa Nacional um Bem Público puro? |
| HIP2: | A Defesa Nacional, pelas suas características de “Não Divisibilidade”, “Não Exclusão” e “Não Rejeitabilidade”, reveste-se como Bem Público puro. |
| QD3: | Qual a perceção das Forças Armadas sobre a mensagem que devem passar, interna e externamente, no sentido de que, do cumprimento da sua missão, resulta a criação de Valor Público? |
| HIP3: | As Forças Armadas estão legalmente obrigadas a fazer Planos e Relatórios de Atividades e a divulgá-los. Desta confluência entre missão, planeamento e apresentação de resultados, deverá ficar claro a todos os militares que, da sua ação, resulta a criação de Valor Público. |

Fonte: Autor (2015)

Metodologia

O trabalho teve como normas orientadoras as NEP/ACA-010 (IESM, 2015a) e NEP/ACA-018 (IESM, 2015b) do Instituto Universitário Militar (IUM), de setembro de 2015.

Foi utilizada a abordagem hipotético-dedutiva do “Manual de Investigação em Ciências Sociais” (Quivy e Campenhoudt, 2013).

Nessa conformidade, foi definida uma QC fruto de pesquisa bibliográfica inicial e de entrevistas exploratórias informais.



De modo a facilitar a condução da investigação e a emprestar-lhe a ordem e o rigor indispensáveis, optou-se por organizá-la em torno de três QD, decorridas da QC, dando, deste modo, um fio condutor à investigação. Desta forma, foram propostas três HIP, através das quais se pretende balizar não só a observação da teoria existente sobre os conceitos do presente trabalho, como também a recolha de dados e respetiva análise.

A recolha de dados foi conduzida através de entrevistas semiestruturadas junto de responsáveis de órgãos dos ramos (Estados-Maiores e Função Financeira), tendo em vista a recolha de elementos para a análise baseada no método hipotético-dedutivo que permitisse responder à QC do trabalho e, ainda, através da concretização de inquéritos de validação às personalidades entrevistadas e a outros dois grupos, compostos por um conjunto de entidades civis com relevância na nossa sociedade e por outro de auditores do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2015/2016.

No final, esperava-se, através da validação ou não daquelas HIP, responder às QD e à QC (Quivy e Campenhoudt, 2003).

Nesta sequência, a estrutura para a investigação teve, para além da presente Introdução, a seguinte organização:

Capítulo 1 – Enquadramento Temático e Metodológico;

Capítulo 2 – Analisar a EP e os fatores que a poderão influenciar;

Capítulo 3 – Estudar o conceito da criação de valor na gestão pública, identificando os objetivos do Estado para a intervenção na economia e o conceito de BP;

Capítulo 4 – Análise das entrevistas semiestruturadas realizadas junto de altos decisores das FFAA;

Conclusões – Sistematização das principais conclusões e contributos do presente estudo.



1. Enquadramento Temático e Metodológico

1.1. Enquadramento Temático

A Revolução Industrial e as modernas Tecnologias da Informação, das Telecomunicações e da Localização, constituíram os grandes marcos da capacidade de inovação do Homem moderno e obrigaram, no seu devido tempo, a profundas alterações no exercício da função administração. À medida que as sociedades foram evoluindo para a configuração com que atualmente se apresentam, as pessoas foram ganhando a capacidade para questionar a forma como pretendem ser geridas, exigindo dos seus governantes, em geral, e dos GP, em particular, uma consequente demonstração de que são potenciais criadores de VP. Só assim a ação do Estado na economia se justifica porquanto será capaz de atuar em campos onde, por si só, as sociedades ou não têm capacidade para tal, como é o caso dos BP, ou simplesmente não esperam um retorno suficientemente atrativo para o fazerem.

Nos últimos anos, mais concretamente a partir da crise das dívidas públicas de 2009 que resultou de um complexo e explosivo conjunto de fatores, como a globalização e manipulação dos mercados financeiros, as desreguladas facilidades na concessão de crédito que se praticaram entre 2002 e 2008, as crises financeiras à escala planetária entre 2007 e 2012 e a subsequente recessão global entre 2008 e 2012, os desequilíbrios no comércio internacional, o efeito das bolhas especulativas, políticas orçamentais com défices crónicos e excessivos e as soluções usadas pelos países para resgatar a banca e investidores privados em dificuldades, nomeadamente através da transferência do passivo dessas entidades para a dívida pública, temos vindo a assistir a uma degradação da confiança dos investidores, ou, se preferirmos, dos mercados, nos títulos das dívidas públicas⁽²⁾, obrigando a intervenções externas e consequentes resgates financeiros nas economias mais fragilizadas.

Esta crise pôs a nu uma das grandes ilusões dos últimos 25 anos: a de que a proliferação de fortunas instantâneas e enriquecimento ilimitado através da especulação (imobiliária e financeira) não acarretaria, por si só, qualquer problema para as sociedades democráticas, uma vez que os mercados se autorregulam e, por si só, são capazes de manter um equilíbrio saudável naquele mercado.

Tal como em muitos outros países, em Portugal os GP, sejam eles técnicos ou políticos, estiveram no olho do furacão desta tempestade económica e financeira. Seja por omissão de legislação ou falta de vontade política, ou por incapacidade técnica de prever o que desde o início do ano 2000 economistas, um pouco por todo o mundo, alertavam, e que de resto já



tinha estado na origem da crise Japonesa do final da década de 80⁽³⁾, o certo é que muito para além dos mecanismos e ferramentas que entretanto foram sendo criados na Zona Euro para, por um lado, ajudar as depauperadas finanças dos países e, por outro, reagir com maior eficácia a futuros acontecimentos, houve também uma consciência generalizada na OP e um subsequente debate político sobre as fragilidades de um sistema que não definia, com rigor, as competências, limites e responsabilidades daqueles que, em última análise, são os responsáveis pela gestão da CP: Os GP.

Com efeito, o grande desafio que se coloca aos gestores da atualidade, reside na necessidade de adaptação e resposta à galopante rapidez com que as mudanças e transformações ocorrem nas sociedades, com a agravante deste fenómeno se verificar de uma forma descontínua, ou seja, sem uma trajetória definida e consistente. Significa isto que, o grau de certeza com que num passado recente se faziam projeções para o presente ou mesmo para um futuro, ainda que próximo, deixou de se constituir como uma ferramenta suficientemente sólida para, por si só, funcionar como garante da melhor decisão por parte dos gestores. Públicos ou privados.

Além disso, o escrutínio sobre a ação dos GP ganhou contornos de uma crescente relevância para a OP. A DN, como BP puro, pelas suas características de “Não Divisibilidade”, “Não Exclusão” e “Não Rejeitabilidade” (Barbosa, 1997), proporciona uma condição de inegável valor na defesa dos interesses do Estado e nas aspirações de influência à escala internacional. Como de resto está explanado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), na prossecução dos valores e interesses nacionais destacam-se, como elementos essenciais na estratégia nacional, a diplomacia portuguesa, indispensável como ferramenta dinamizadora e essencial para a afirmação de Portugal, e as FFAA (PCM, 2013a, p. 1982), na medida em que se constituem como catalisador do estatuto que se pretende para o País enquanto membro de pleno direito nas Nações Unidas desde 14 de dezembro de 1955 (UNRIC, 2015).

Não é então despiciendo afirmarmos que, embora as ferramentas utilizadas nas atividades de gestão pública ou privada se alicercem em teorias cujas fronteiras são cada vez mais ténues, o facto é que, quanto aos objetivos ou, se preferirmos, móbil da atuação, os interesses, não sendo antagónicos por natureza (afinal o gestor privado também promove o bem-estar da sociedade através da disponibilização de bens e serviços), têm universos distintos a quem têm de prestar contas (acionistas vs. sociedade em geral) e objetivos geneticamente opostos (maximização do lucro vs. maximização do bem-estar geral). Por



outras palavras, enquanto ao GP cumpre maximizar a ocorrência de melhoramentos de Pareto⁽⁴⁾, ao privado esse desiderato, não sendo desprezível, está longe de ser prioritário.

Acima de tudo convém reter que público e privado atuam ambos no mesmo palco e, como veremos mais à frente, beneficiam dessa coexistência e justificam, *per si*, o seu campo de atuação. Tomando como exemplo o sistema económico capitalista, este possuía, segundo Schumpeter (2003), a grande virtude de fomentar a iniciativa individual e o espírito empreendedor dos indivíduos, potenciando a inovação. Este mesmo autor apresentou pela primeira vez o conceito de “empreendedorismo”, defendendo que os empresários inovadores são capazes de utilizar eficientemente as invenções (que são diferentes da inovação), transformando-as em inovações materializadas em novos produtos, novos processos de fabrico ou novos modelos de organização, com base na sua capacidade e ousadia. Para aquele autor, a inovação cria vagas de “destruição criadora”, ou seja, torna obsoletas todas as ideias, tecnologias, equipamentos, etc., anteriormente existentes, criando assim as bases para um progresso sucessivo das sociedades e para a melhoria gradual das condições de vida dos indivíduos assente no conceito “Destruir para Criar” (Schumpeter, 2003). O autor não considera as designadas inovações incrementais e radicais defendidas por Freeman (1991), aceção que tem subjacente a crescente transformação da economia industrial em economia do conhecimento, cujo sustentáculo maior é a designada “sociedade da informação” (Gibbons, et al., 1997).

Contudo, é precisamente nessa sociedade capitalista que o DP faz a EP, num contexto de elevada incerteza, exigência e escrutínio popular e promovendo um dos grandes objetivos da intervenção do Estado na economia: A correção de falhas na prossecução da eficiência na afetação de recursos, onde se insere a DN, na qualidade de BP, como mais à frente veremos.

1.2. Metodologia

1.2.1. Enquadramento

O presente trabalho raciocina com base no método hipotético-dedutivo.

A sua organização assentou, numa primeira fase, no estudo teórico sobre:

- A EP do DP e as condicionantes do MP onde atua, procurando perceber se a sua ação num “mercado” muito competitivo protege, por princípio, o que julga ser melhor para a sociedade;
- A atuação do GP, quais os seus móveis, regras e como a sua atuação poderá criar VP;



- Os Grandes Objetivos da intervenção do Estado na Economia (falhas na prossecução da eficiência na afetação de recursos – onde se insere a DN e falhas na prossecução de objetivos sociais pertinentes);
- Os BP, em geral, e o BP DN, em particular.

Esta análise foi efetuada em dois momentos: Fase exploratória e Fase analítica, procurando-se concluir, ainda que parcialmente, sobre a validade das HIP1 e HIP2.

De seguida, passou-se à recolha de dados através de entrevistas semiestruturadas, procurando, assim, analisar o tema relativamente à prática nas FFAA. Nesta fase, o objetivo passava por confirmar as conclusões que resultaram da fase anterior sobre as HIP1 e HIP2 e, em simultâneo, validar (ou não) a HIP3 e responder à QC.

O modelo caminhou, portanto, da teoria para a realidade, através de um processo dedutivo e, pela recolha de dados, foi novamente de encontro à teoria, confirmando ou não algumas das HIP formuladas e validando ou não outras, respondendo, assim, às questões do trabalho. (Santos, et al., 2015).

O estudo teve como normas balizadoras as NEP/ACA-010 (IESM, 2015a) e NEP/ACA-018 (IESM, 2015b) do IUM, de setembro de 2015, o “Manual de Investigação em Ciências Sociais” (Quivy e Campenhoudt, 2013) e as Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação (Santos, et al., 2015). Tal como determinado na NEP/ACA 018, foi utilizado o estilo de referência bibliográfica Harvard-Anglia 2015 (ARU, 2015).

Tendo esta pesquisa um domínio relacionado com a ciência política, economia, sociologia e administração pública, o seu desenho foi desenvolvido através de um Estudo de Caso centrado no BP DN. Assim, a estratégia de investigação foi qualitativa, na medida em que privilegiou a recolha de dados pela análise de entrevistas semiestruturadas a um conjunto representativo de altos dirigentes das FFAA (Santos, et al., 2015). Significa isto que esta pesquisa trabalhou “com valores, (...), atitudes e opiniões. Em vez da medição do fenómeno, o seu objetivo foi alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem se preocupar com medições e análises estatísticas”. (Santos, et al., 2015, p. 24).

Face à escassez de tempo, optou-se por uma amostra não probabilística e intencional (Santos, et al., 2015), pelo que a seleção dos entrevistados foi feita aplicando o método da "escolha de amostra de conveniência" (Bryman, 2012, p. 418). O objetivo passou por escolher participantes de forma estratégica e com relevância para as questões de pesquisa. Assim, foram entrevistados os Subchefes dos Ramos e os Diretores / Superintendente das



Finanças, uma vez que, em face do tema (Decisões Estratégicas vs. Questões Financeiras) consideraram-se como sendo representativos da instituição⁽⁵⁾. Como em todos os métodos de pesquisa, este tipo de amostra tem algumas desvantagens, como a possibilidade de o investigador enviesar os critérios na escolha da amostra ou pela maior dificuldade de defender os resultados depois de publicados. No entanto, pela explicação da escolha suprarreferida, acredita-se que a ocorrência daqueles riscos está minimizada.

Conforme preconizado por Santos, *et al*, o guião da entrevista foi construído “em função dos objetivos que decorrem da problematização, elaborando primeiro uma «grelha analítica» (...) e posteriormente uma «grelha da entrevista» (...).” (2015, p. 102).

A grelha analítica, cujo desenvolvimento será apresentado no capítulo 4.2., é a que consta no modelo da tabela 3 e a grelha da entrevista no da tabela 4 (Apêndice D).

No guião das entrevistas elaboradas para o presente estudo (Apêndice C), foi feito um enquadramento do tema para apoio aos entrevistados.

Tabela 3 – Modelo de grelha analítica

| Problemáticas | Dimensões | Objetivos do trabalho | Questões da Investigação |
|---------------|-----------|-----------------------|--------------------------|
| (...) | (...) | OE“X” | QD“Y” |
| (...) | (...) | OG | QC |

Fonte: Adaptado de Santos, *et al*. (2015, p. 103)

Tabela 4 – Modelo de grelha de entrevista

| Tópicos | Perguntas | Informação |
|-------------------------|-----------|-------------------------------|
| A-Defesa Nacional-(...) | (...)? | Procura-se enquadrar a (...). |
| | (...)? | |
| | (...)? | |

Fonte: Guerra (2006, pp. 57-59)

As entrevistas foram transcritas, lidas, analisadas na sua extensão, resumidas numa matriz, tendo em atenção as variáveis em estudo (EP, VP, GP, MP e DN como BP) e foram interpretadas tendo como pano de fundo as três HIP e a QC.



Figura 1 – Processo de análise de conteúdo das entrevistas

Fonte: Adaptado de Santos, *et al*. (2015, p. 121)



1.2.2. Percurso

A fase exploratória do presente estudo iniciou-se logo depois de conhecido o tema e, de forma sequencial, incluiu a realização de leituras preliminares e de entrevistas exploratórias, a definição do objeto de estudo e dos objetivos de investigação, a revisão da literatura e a construção do modelo de análise e do percurso metodológico. Dando corpo a todos os passos acima descritos, foi então elaborada uma proposta de plano de trabalho.

Depois de a proposta acima referida ter sido submetida à consideração e aprovada pelo orientador, deu-se então início à fase analítica, tendo-se, consecutivamente, feito a análise da revisão da literatura, a concretização e análise de entrevistas semiestruturadas, a realização e interpretação de questionários de confirmação “*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*” (SWOT) e a avaliação e discussão dos dados, dando-se então por concluída esta fase.

Por fim, na fase conclusiva, são apresentadas as conclusões, recomendações e eventuais linhas de investigação futuras.

Na figura 2 está sumariamente representado o percurso metodológico seguido ao longo de todo este trabalho.

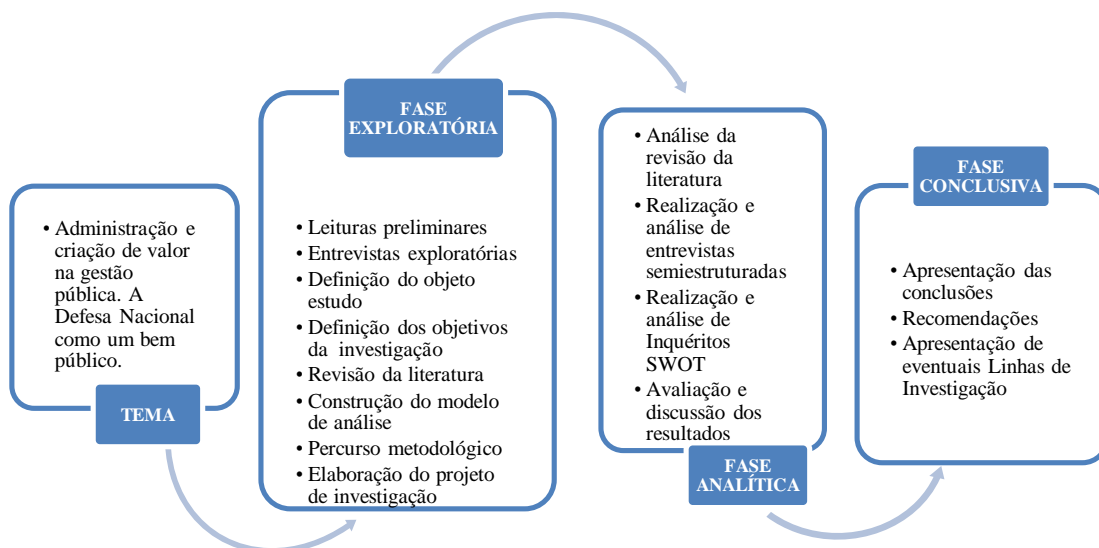


Figura 2 – Conceptualização teórica – Percurso da investigação

Fonte: Formas Automáticas do Word 2016 (2015)

1.2.3. Instrumentos e técnicas de recolha e tratamento de dados

Para além da análise teórica do material recolhido sobre as variáveis em análise, esplanada de forma descritiva ao longo dos capítulos 2 e 3, os dados recolhidos através das entrevistas semiestruturadas foram trabalhados com a ajuda de uma matriz de análise similar



à que consta na Tabela 5 e os dados dos inquéritos *SWOT* estudados numa matriz semelhante à da Tabela 6.

Tabela 5 – Matriz de análise temática ou categorial das entrevistas semiestruturadas

| Pergunta | Marinha | Exército | Força Aérea |
|------------|---------|----------|-------------|
| 1 – (...)? | (...) | (...) | (...) |

Fonte: Adaptado de Santos, *et al.* (2015, p. 123)

Tabela 6 – Matriz de análise dos questionários *SWOT*

| Questionário I ou II ou III ou IV | | | | | |
|---|-----------|----------------------------------|----|----|----|
| FORÇAS ou FRAQUEZAS ou OPORTUNIDADES ou AMEAÇAS (...) | | Grau de Importância [@] | | | |
| 1 | (...) | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | X% | Y% | Z% | H% |
| (...) | (...) | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | X% | Y% | Z% | H% |

[@] 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção

Fonte: Adaptado de Leal (2012, pp. 178 - 180)



2. A Escolha Pública

2.1. Nota introdutória

Com a contextualização teórica, assente na pesquisa anteriormente referenciada, visa-se contribuir para a resposta às questões da investigação identificadas, o que obriga a uma estabilização de conceitos, a que de seguida se procederá.

A teoria da EP tem procurado, ao longo das últimas décadas, ir mais além da teoria do Bem-Estar. Enquanto esta procura fundamentar os motivos da intervenção do Estado na Economia, e da qual será dado ênfase mais à frente, a teoria da EP tem procurado dar respostas às falhas e aos limites daquela mesma intervenção.

Tal como refere Pereira (1997), à medida que os Estados foram evoluindo de monarquias absolutas para monarquias ou repúblicas constitucionais, o poder absolutista deu lugar a executivos, cuja ação passou a ser alvo de um crescente escrutínio, numa primeira vaga de parlamentos constitucionalmente eleitos e, numa segunda, dos próprios eleitores, através do ciclo eleitoral. Daí até ao interesse dos economistas em estudarem o processo político sobre o ponto de vista de uma análise económica, foi um pequeno salto.

Para Pereira (1997), embora para alguns autores a génese da EP remonte à descoberta do paradoxo do voto⁽⁶⁾ pelo estadista, filósofo e matemático francês no séc. XVIII Marquês de Condorcet⁽⁷⁾, e aos estudos do escritor e matemático inglês Lewis Carroll do séc. XIX, a sua abordagem só ganha o peso de uma teoria ao longo da década de sessenta, pelas obras de Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962).

Neste capítulo analisaremos a EP e a sua envolvência.

2.2. A Escolha Pública e o seu contexto relacional

2.2.1. A Escolha Pública quanto ao Móbil

A teoria da EP consolidou a ideia de que as decisões implicam, por um lado, uma troca voluntária entre aquilo que os eleitores (ou, de modo mais holístico, os cidadãos) estão dispostos a prescindir da sua esfera pessoal de bem-estar em prol do bem-estar comum, sob a forma de impostos, para que os eleitos possam então levar a cabo uma (pré) determinada política e, por outro, a forma como o processo da tomada de decisão poderá ser consubstancializada.

Em primeiro lugar, para os autores da escola italiana e sueca (Musgrave, 1939), os indivíduos só estarão dispostos a trocar voluntariamente impostos por despesa pública se tiverem a perceção que, dessa troca, resultará um benefício, pelo menos, igual ao que



reverteria se despendessem o montante pago naqueles impostos no consumo de outros bens privados. No fundo, a ideia que está subjacente àquela análise, é que não basta apenas ter a noção que toda a despesa pública tem uma tributação como condição necessária, mas, acima de tudo, que toda a despesa pública tem associado o custo da oportunidade. Daqui resulta que os decisores têm de saber, com rigor, quais os interesses da sociedade da qual emana o seu poder e as preferências dos seus concidadãos no que toca às escolhas dos BP.

Mas a teoria da EP não se limita a uma abordagem normativa no que respeita à definição dos objetivos de um regime democrático. Para Pereira (1997), esta teoria compara igualmente a facto de o parlamento, para além das funções de eleição e de controlo do executivo, possuir também uma função legislativa. Assim, interessa também estudar qual a melhor forma de regulamentar as tomadas de decisão de um parlamento, se por unanimidade ou se por maioria (mais ou menos qualificada).

Antes, porém, é oportuno distinguir dois tipos de escolhas coletivas: Os “jogos de soma positiva”, em que todos ganham com uma determinada decisão, situação que leva inexoravelmente a melhoramentos de Pareto⁽⁸⁾, e os “jogos de soma nula”, estes associados à função redistributiva do Estado, onde alguns ganham em razão do que outros perdem.

Posto este parêntesis, analisemos então a eficácia da EP face ao modelo regimental de um parlamento. Foi precisamente sobre esta matéria que Knut Wicksell⁽⁹⁾ aprofundou os seus estudos, vindo a ser pioneiro na defesa do que entendeu como sendo a melhor regra de decisão num parlamento que conduzisse a melhoramentos de Pareto (Wicksell, 1896). Apesar de perceber que, pelo menos no campo do pensamento teórico, qualquer parlamento terá uma maior apetência para procurar decidir em função de um resultado de soma positiva, o facto é que a EP é o resultado do sentido de voto de grupos parlamentares com um pensamento económico muito heterogéneo e que, no fundo, representam outros tantos grupos de eleitores igualmente diversificados. Nesse sentido, promover a EP apenas por unanimidade, se teoricamente garante que todos votem na convicção que os seus eleitores sairão a ganhar, por outro, iria certamente acarretar consideráveis custos de oportunidade, pois o consenso a alcançar poderia não só desvirtuar a proposta inicialmente apresentada e previamente estudada, como implicar uma EP a destempo. Desta forma, aquele autor defende a maioria o mais qualificada possível, como a melhor regra de decisão para questões de soma positiva.

Foi, pois, na sequência dos estudos de Wicksell que muitos economistas se aperceberam que o estudo sobre questões económicas não deveria ser feito sem ter em linha



de conta o contexto em que a EP é concretizada. O modo como os decisores se agrupam, se arregimentam e se organizam para a tomada de decisão, ganha contornos de relevo na contextualização da EP. O cerne desta premissa reside no facto de a EP ser feita por um número mais ou menos limitado de indivíduos em representação de um universo, em regra, muito maior de outros e em conformidade com as regras em vigor para o funcionamento nas instituições onde são discutidas, aprovadas e escrutinadas. Não será, pois, de todo, despiciendo concluir que a EP está sempre sujeita a regras e pressões. Como refere Pereira (1997, p. 423), “(...) Presidente, executivo, legislativo, sistema judicial, administração pública, partidos políticos, grupos de interesse todos eles interferem na possibilidade e capacidade de implementação (...)”. E, desta parceria, resultará uma EP e o concomitante modo de implementação.

2.2.2. A Escolha Pública – Indivíduo vs. Grupos de Interesses

Contudo, a teoria da EP não se extingue no estudo da soma das motivações dos diferentes grupos de influência e às regras de funcionamento dos centros de decisão. A forma como ela analisa o indivíduo sobre e para o qual as decisões são tomadas e, bem assim, as suas motivações e preferências, é também muito importante para se perceber o sentido das deliberações.

No entanto, a tarefa de teorizar para o somatório de todos os indivíduos de uma determinada sociedade ou coletividade seria seguramente hercúlea, tal a diversidade de sentimentos ou opiniões. Daí que o modo como se ultrapassou este obstáculo, tenha sido o mesmo utilizado com algum sucesso no plano microeconómico, isto é, utilizar como elemento de análise o indivíduo e daí extrapolar para os grupos, instituições ou organizações em que está inserido. Como defende Ferreira, *et al.* (1995), o “individualismo metodológico” e a teoria das Escolhas Racionais⁽¹⁰⁾ é uma metodologia que possibilita ultrapassar uma impossibilidade: a de ter de analisar as preferências de todos para perceber o sentido das decisões. Por outras palavras, é como se apenas os indivíduos, *per si*, tivessem motivações e objetivos e que, sobre si, recaíssem todas as vontades individuais ou coletivas. Admite-se então que o Indivíduo pode constituir “a” unidade analítica, através da qual é possível interpretar os fenômenos sociais, e que ele é racional e age de modo racionalmente estratégico, almejando resultados tão eficientes quanto possíveis. Não significa isto que, em face da impossibilidade de se estudar entidades com vontades próprias e singulares, os analistas neguem a sua existência. Simplesmente adotam uma postura que lhes permite, com uma margem de erro aceitável, operacionalizar a investigação.



Existe, no entanto, um outro fator que a teoria da EP incorpora e que, amiúde, se confunde com a racionalidade do indivíduo metodológico: Os indivíduos são, por natureza, egoístas, uma vez que, para além da racionalidade na busca da melhor solução, procuram, por norma, a que melhor retorno trás a si próprio. Como refere Stigler (1981, p. 176), “(...) deixem-me prever o resultado de um teste sistemático e abrangente do comportamento humano em situações de grande conflito de interesses entre o proveito próprio e os valores éticos. Em muitas ocasiões, ou mesmo na maioria das vezes, a teoria do autointeresse (como eu a interpreto do pensamento *smithiano*) vai ganhar.”⁽¹¹⁾, dando corpo à ideia que, ainda que não excluindo a hipótese do altruísmo humano na hora de decidir, por norma, quando confrontado entre duas soluções antagónicas, o indivíduo optará pela egoísta. Há ainda autores que defendem a ideia que o indivíduo não é ontologicamente egoísta, mas antes aprende a sê-lo como resultado de uma evolução num ambiente, esse sim, genética e altamente competitivo e, por consequência, egoísta. Até porque o indivíduo estará, por princípio, disposto a colaborar, desde que os outros cooperem (Axelrod, 1984). Em todo o caso, tal como defende Buchanan (1999), o que é importante é ter presente que a conduta do indivíduo não muda em razão do seu contexto institucional. Por outras palavras, o decisor não modifica a sua personalidade ou modo de agir, consoante o faça em contexto da economia privada ou no “mercado” político e social.

Esta condição, no entanto, não põe em causa o postulado anteriormente referido. É importante e deve ser incluída nos modelos de análise, mas não obsta à sua concretização. Até porque, no dealbar da construção política de um sistema democrático, do qual a constituição Americana é um modelo precursor, há que acautelar o egoísmo humano e formular regras, normas e procedimentos que promovam a separação dos poderes executivo, legislativo e judicial, impedindo, assim, a massificação de uma EP facilmente manipulável e tendencialmente ao serviço, não da CP, mas antes do interesse de grupos com poder para tal. No fundo, o que se pretende é racionalizar o comportamento de um MP.

2.3. A Escolha Pública no Mercado Político

Mas, haverá efetivamente um MP? E, sendo isso verdade, o que se transaciona nele e qual a sua utilidade? A resposta à primeira questão é afirmativa. Quanto à segunda, a resposta também não é difícil e resulta, em parte, do que até aqui foi explorado: O agente político está disposto a comprar o voto dos indivíduos, com a finalidade de alcançar o bem-comum em níveis tão elevados quanto ambos os agentes, como indivíduos metodológicos, racionais e egoístas, estejam dispostos a ceder em sede negocial.



No entanto, a questão que interessa escarpelizar no âmbito deste trabalho, é perceber até onde a EP é influenciada pela OP emergente de um determinado MP e, desta forma, estar cerceada naquele que deveria ser o objetivo primeiro de qualquer decisor: maximizar a ocorrência de melhoramentos de Pareto, através do conjunto de soluções postas em prática.

Elaboremos antes de mais sobre as concepções de democracia ao longo da história. Schumpeter tinha, de resto, duas classificações célebres da democracia ao longo da sua existência. Para este autor, “A filosofia da democracia do séc. XVIII (...) é o «arranjo» institucional para elaborar decisões políticas que refletem o bem-comum, fazendo o povo decidir sobre problemas através da eleição de indivíduos que se reúnem para exprimir a vontade do povo.” (2003, p. 250). No entanto, para Schumpeter esta democracia clássica deu lugar a uma outra realidade, a que ele designa de “outra teoria da democracia”: “O método democrático é o «arranjo» institucional para elaborar decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelo voto do povo.” (2003, p. 269). Destas duas versões da democracia ressalta à vista que, da clássica para a moderna, desapareceu a visão mais romântica da vontade do povo como um todo para, em seu lugar, aparecer a luta pelo voto do povo. Assim sendo, podemos concluir que, do ponto de vista meramente político, a democracia não passa de um “mercado” competitivo, onde os partidos políticos lutam entre si para ganhar, ou se preferirmos, “comprar/cativar”, o voto dos eleitores.

Mas esta ideia leva-nos a outras questões. Será então admissível pensarmos que o objetivo primário dos políticos é a maximização dos votos e não o serviço à sua comunidade? E, assim sendo, estarão os políticos limitados na sua vontade de atingir o bem-comum, na medida em que privilegiarão uma EP que vá ao encontro dos desejos dos grupos de pressão mais bem posicionados para o conseguir?

A resposta a esta última questão levar-nos-ia a uma análise profunda sobre o *modus operandi* e o processo normativo das escolhas em regimes democráticos e, bem assim, sobre o comportamento de grupos de interesse na busca de rendas vs. o ideal democrático, a qual, embora importante para estudarmos na sua plenitude a dicotomia entre interesses que buscam o bem-estar comum, por via de decisões que promovam jogos de soma positiva, e outros que sirvam apenas determinados grupos, está materialmente e temporalmente limitada no presente estudo. Quanto a esta questão, importará referir, por ora, que, como refere Schumpeter (2003, p. 271), “na vida económica, a concorrência nunca é completamente desleal, mas quase nunca é perfeita. Da mesma forma, na vida política há



sempre alguma concorrência, embora, potencialmente, ela se singa à luta pela lealdade das pessoas.”⁽¹²⁾.

E, daqui, poderemos então extrapolar a resposta à primeira questão. Tal como argumentam alguns economistas e politólogos, nem faria sentido pensarmos de forma contrária à ideia expressa naquela pergunta. De resto, e aproveitando uma ideia defendida por Schumpeter (2003), a resposta poderá ser ainda revestida noutra questão: Que outro modo podemos conceber, a um partido político, para implementar a sua noção de bem-estar comum sem, a montante, garantir a vitória no processo eleitoral? Podemos então concluir que desse desejo egoísta pela maximização de votos não haja, *a priori*, uma contradição com o desejo de servir a CP em prol de um bem-estar comum, igualmente maximizado. Como refere Pereira (1997, p. 427), “De facto, o objetivo egoísta da maximização de votos está a servir a vontade da maioria (ou da maior minoria) numa forma semelhante à «mão invisível» de Adam Smith, onde o objetivo egoísta de maximização de lucros leva (em mercados competitivos) ao bem-estar coletivo.”.

É, pois, aceitável concluir-se que, embora a vontade geral possa, nem sempre, coincidir com a da maioria, o que é tanto mais verdade quanto menor for a maioria que suporta um governo, acaba por ser um paradoxo das democracias, sem que isso signifique que aquelas formas de governar estejam inquinadas à nascença⁽¹³⁾. Silva (1978, pp. 494-495) refere a propósito da imperfeição do MP que “Outro fator de imperfeição do mercado político reside no facto das políticas serem normalmente apresentadas aos cidadãos-votantes sob a forma de «pacotes» (medida x no domínio da saúde, y no da educação, z nos impostos, etc.) que o desejo dos candidatos em captar o maior número possível de votos tende, num sistema bipartidário, a empurrar para a proximidade do programa de ação que considerem ser o «pacote» preferido pelo votante médio. Em resultado, as preferências da sociedade que são transmitidas através do processo de votação não correspondem às preferências da sociedade, na medida em que muitos indivíduos não encontram no mercado político o «pacote» que desejariam escolher.”.

Por analogia, poderemos igualmente concluir que, em tempos de crise económica e/ou financeira, a dificuldade em construir os “pacotes” retificativos aumentará, na exata medida, em que a perceção dos eleitores para as dificuldades daquela crise for igualmente ampliando. E, desta conjugação de elementos, poderão ainda advir dois fatores perniciosos para o normal funcionamento de um sistema democrático: Por um lado, que os grupos com maior poder reivindicativo “tornem invisível” a vontade de outros com menor capacidade de intervenção



ou representatividade e, por outro, que as metas assumidas em sede das campanhas eleitorais sejam à partida, e de forma deliberada, demasiado ambiciosas, frustrando quem acreditou nelas e comprometendo os planos de ação que assentavam naquelas premissas descontextualizadas da realidade.

Deste modo poderemos inferir que a OP ou, se preferirmos, a vontade do cidadão-eleitor, poderá limitar a intenção do DP na EP, sobretudo em momentos de crise, dando primazia a resoluções que, no seu entender, garantam uma maximização de votos, ainda que em detrimento dos seus próprios objetivos previamente estabelecidos, coartando, assim, a bondade da escolha. Podemos então, ainda que apenas teoricamente, validar a HIP1 e, concomitantemente, responder à QD1. No capítulo 4, pela análise das entrevistas semiestruturadas a altos dirigentes das FFAA e dos questionários *SWOT*, tentaremos perceber se as FFAA são especialmente atingidas por esta realidade.

2.4. Síntese conclusiva

Por tudo quanto precede, pode-se concluir que os indivíduos só estarão dispostos para trocar impostos por despesa pública se, dessa troca, obtiverem um benefício pelo menos igual ao que obteriam através do consumo de bens privados e a manifestação dessa vontade condicionará sempre, em maior ou menor grau, a EP.

No entanto, a forma de deliberação sobre as EP que melhor assegurem o princípio dos jogos de soma positiva, é o da maioria o mais alargada possível, não sendo, portanto, obrigatório que haja unanimidade na hora da decisão.

Para além disso, o contexto da EP é muito importante, pois a escolha do DP pode variar em função de vários fatores, sendo que um deles assenta na assunção de que o indivíduo é, por princípio, racional e egoísta e que, quando se analisam as políticas económicas que determinam as EP, pode-se partir do estudo da vontade desse mesmo indivíduo, generalizando para o grupo ou sociedade.

Importa ainda ressaltar, que DP e indivíduos agem num MP onde o bem que se transaciona é o voto, visando o bem-estar comum e, nessa medida, a EP estará condicionada pela perceção que os primeiros tiverem da vontade da maioria dos segundos.

Nesse sentido, consoante a menor ou maior conflitualidade de interesses entre os grupos de pressão, poderá variar a construção de um bem-estar comum, respetivamente, mais ou menos abrangente.

Deste modo, pode-se inferir que o MP não é perfeito. Apesar disso, é igualmente lógico concluir que, o facto de não o ser, não obsta a que, dentro das suas limitações, procure



maximizar esse bem-estar comum, até porque, quanto maior for a sua perceção popular, maiores serão as probabilidades de sobrevivência dos DP naquele MP. De resto, de que valeria a um decisor ter a maior das convicções sobre o bem-estar comum, se, pela falha na obtenção da maximização dos votos, ele não alcançasse um resultado que lhe permitisse pô-las em prática.

Em todo o caso, o maior obstáculo à prossecução de políticas conducentes a EP coerentes com os princípios definidos pelo próprio MP, são as crises económicas e/ou financeiras, uma vez que a escassez de recursos pode limitar o discernimento político sobre o bem-estar comum, em detrimento de decisões que agradem à maioria dos putativos votantes.

Podemos então validar teoricamente a HIP1, respondendo assim à QD1.



3. Criação de Valor na Gestão Pública

3.1. Nota introdutória

Analizada a EP e o que a pode influenciar, estudemos agora a criação de VP na ótica da necessidade e da lógica da intervenção do Estado na economia.

Para começar, julgamos pertinente reafirmar que não é possível avaliar de forma idêntica o desempenho de um gestor privado de um GP. Se para o primeiro é quase intuitivo perceber qual o seu objetivo (proporcionar a satisfação dos seus acionistas, incluindo lucros), definir a forma como alcançá-lo (i.e., produzir bens ou serviços, capazes de satisfazer uma determinada procura e por um preço superior ao custo de produção) e avaliar o seu desempenho (i.e., através dos lucros, perdas ou cotação das ações da empresa), já para o segundo, este tipo de questões não são tão lineares. Por outras palavras, se para o gestor privado é fácil perceber e aceitar que a sua ação cria valor, já para o público este conceito de valor é muito mais ambíguo e de difícil avaliação.

Mesmo partindo da premissa que os GP, são, em princípio escolhidos por órgãos democraticamente eleitos, tendo por essa via uma determinada dose de legitimação democrática, existe, sobretudo nas sociedades mais liberais, uma certa relutância em aceitar os órgãos governamentais como um sector verdadeiramente criador de valor. No limite, essas sociedades predispõem-se a aceitar os governos como um mal necessário, isto é, como uma espécie de árbitro cuja única missão é regular as formas de interação entre os intervenientes do mercado livre, ou ainda, na melhor das hipóteses, como uma superestrutura disposta a agir e a disponibilizar serviços de cariz intrinsecamente público.

Assim sendo, terá um GP alguma legitimação para ser algo mais do que “um mal necessário” e poderá contribuir para a criação de verdadeiro VP?

3.2. Valor Público

Apesar de existirem pontos de vista antagónicos em termos políticos sobre a questão do VP, ela não carece, contudo, de qualquer legitimação apriorística, uma vez que para um GP a sua missão assenta em princípios nobres e reflete-se no bem-estar proporcionado por serviços que garantem aspetos essenciais para uma sociedade, como segurança, justiça, educação e saúde pública, ou ainda proteção e defesa, entre outros, criando e transmitindo valor para a sociedade e dando assim sentido a todo o seu trabalho.

Claro que este ponto de vista incorpora apenas os benefícios públicos da atividade de administração pública e não os seus custos associados. É evidente que para poderem realizar a sua missão, os GP necessitam de utilizar recursos, cuja disponibilização passa



genericamente pelo poder coercivo da tributação, isto é, através de impostos. E estes podem, mesmo quando aplicados sobre bens que não possam ser designados de públicos, ser sempre encarados como uma forma de limitar a sua aplicação de modo mais racional ou, se preferirmos, capazes de gerar valor porventura superior se aplicados diferenciadamente e por outros agentes que não os públicos.

Parece, pois, fácil aceitar que esta avaliação, abordada de forma dicotómica consoante os pontos de vista sobre o verdadeiro valor que é criado pela ação dos governantes, não é de todo pacífica. Por um lado, estes precisam de convencer por demonstrações que a sua ação é essencial para o bem-estar e para garantir o funcionamento harmonioso (dar dimensão de desenvolvimento ao crescimento económico) das sociedades e dos seus mercados, razão pela qual utilizam a argumentação de que a sua validação, ou valorização da sua ação, acontece ciclicamente no MP através do poder conferido pelo voto em todas as sociedades democráticas. Por outro lado, temos sociedades que valorizam sobretudo a escolha livre e individual em detrimento da execução de objetivos coletivos, que concedem com relutância recursos aos governantes para que estes possam desenvolver a sua ação e que vêm na iniciativa individual e empreendedora, muito mais do que na ação governamental, o verdadeiro suporte do desenvolvimento social e económico.

Do que antecede resulta claro que aos GP não basta reclamar a utilidade para a sociedade das instituições que dirigem e proclamar que criam valor. Eles têm de demonstrar que os resultados alcançados valem o esforço dos contribuintes e que, tal como já aflorado no capítulo anterior, o que estes pagaram é passível de ser traduzido numa mais-valia, na medida em que compensou a restrição da liberdade de escolha individual pelo facto de lhes ter sido negada a possibilidade de opção noutro investimento. Só assim os primeiros conseguirão convencer os segundos de que foi criado VP.

Parecem estar assim reunidos os pressupostos geradores do consenso que se pretende o mais alargado possível, passando forçosamente pela criação de um espírito coletivo que acredita que as decisões dos governantes têm no seu fundamento a aceitação universalizada, pois assentam num processo de escolha livre e passível de ser democraticamente sufragada em novos mandatos. Mandatos estes que, por seu turno, se constituem como balizas para a produção do sector público, porquanto traduzem a vontade expressa pelos eleitores sobre a forma como estes, enquanto contribuintes, pretendem ver traduzido em VP o seu esforço coletivo.



Assim sendo, segundo Moore (2002, p. 58) “devemos avaliar os esforços dos gestores do sector público não no mercado económico dos consumidores individuais, mas no MP dos cidadãos e das decisões coletivas das instituições da democracia representativa.”

3.3. A Intervenção do Estado na Economia

A pergunta que então se impõe reside em saber as razões pelas quais o Estado deve intervir na economia, questão esta que tem, desde há muito, apaixonado os analistas (sobretudo os economistas e políticos). Aos que advogam uma maior intervenção e planificação por parte do Estado, como garante da distribuição equitativa da riqueza e, concomitantemente, de um maior bem-estar social, contrapõem outros com a efetividade (eficiência e eficácia) do mercado livre, como via preferencial de garantir a máxima eficiência da afetação de recursos e, também assim, a maximização do bem-estar social.

Sem pretender entrar em juízos de valor sobre os que defendem uma maior intervenção governamental nas economias, seja através de uma planificação rigorosa e exaustiva, seja exercendo um controlo absoluto sobre a maioria dos fatores de produção, até porque é inquestionável a riqueza que estes trouxeram ao debate teórico, existe, hoje por hoje e sobretudo nos países mais desenvolvidos, uma maior implantação de modelos de intervenção do Estado onde o papel dos governantes é uma resultante da combinação entre aqueles dois modelos.

3.3.1. Os Grandes Objetivos da Intervenção do Estado na Economia

Segundo Barbosa (1997), os fundamentos para a intervenção do Estado na economia assentam no facto de que existem situações em que o mercado não produz, por si só, os resultados desejados, nem permite a oferta regular de bens e serviços de grande impacto na qualidade de vida das populações, provocando assim falhas de mercado. Esta ideia não pressupõe que os mercados não funcionem ou não sejam produtivos, mas sim que, apenas pela sua intervenção, é difícil alcançar os resultados possíveis e desejáveis.

Segundo o mesmo autor (1997, p. 1), “são várias as razões que, do ponto de vista económico, poderão justificar a intervenção do Estado numa economia de mercado”, podendo-se agrupar essas falhas de mercado em duas grandes categorias, a saber:

- Falhas na prossecução da eficiência na afetação de recursos; e
- Falhas na prossecução de objetivos sociais pertinentes.

Nas primeiras podemos encontrar situações como a ausência de concorrência perfeita (monopólios, oligopólios), a necessidade de fornecimento de bens públicos que não constituem, total ou parcialmente, objeto de intervenção por parte dos mercados (defesa), as



externalidades (positivas ou negativas), uma vez que o custo de um produto nem sempre reflete os reais custos sociais, os mercados incompletos (seguros de calamidades públicas, empréstimos para estudantes) e ainda falhas ou assimetrias de informação, pelo facto de, por vezes, o mercado por si só não disponibilizar informação suficiente.

Já quanto à segunda categoria, o Estado tem como principal desiderato a prossecução de uma maior equidade social, em resposta à satisfação de múltiplas necessidades empresarialmente não atrativas para satisfação financeiramente rendível, contexto em que os governantes tendem a utilizar um vasto leque de instrumentos, que vão desde a fixação de regras (leis laborais, leis de concorrência, etc.), até à concretização de despesa pública (programas sociais, investimentos, cultura, etc.), passando pela decisão de constituir em propriedade pública determinados bens ou serviços (estradas, escolas, hospitais, transportes, etc.), e ainda pela utilização de mecanismos de tributação como forma de garantir o financiamento dos procedimentos e iniciativas implícitos em referência.

Em face do que antecede, parece ser consensual que o Estado possui uma legitimidade para intervir nas sociedades que vai muito além da estrita consideração de modelos puros, mas raras vezes estruturantes de ideologias que perpassam a base da articulação da lógica e prática das intervenções políticas partidárias.

Na verdade, o grande desafio que se coloca atualmente aos governos, reside na necessidade de saber como atuar em sociedades em permanente mudança e num ambiente complexo e incerto.

Hoje, mais do que angariar um qualquer mandato político, aos governantes ou GP é exigida uma atenção permanentemente e uma atuação preferencialmente pró-ativa, antecipando novos desafios e propondo novas soluções, contexto em que os limites entre os conceitos de serviços públicos ou privados se tendem a atenuar.

Com efeito, serviços ou bens que outrora assumiam um cariz essencialmente público, encontram hoje uma grande apetência de satisfação por parte da iniciativa privada, como é o caso da emergente indústria de segurança (Kennedy, Sparrow e Moore, 1990), mudanças que obrigam os GP a manter uma atenção permanente sobre os objetivos das instituições que dirigem, não permitindo que a sua atuação se confine ao controlo e supervisão do processo produtivo, implicando que cuidem também dos aspetos intrínsecos da sua missão e da revisão ou, no limite, reformulação, dos seus objetivos. Só assim podem garantir uma aceitação sólida para o *output* que as suas organizações disponibilizam à sociedade.



Antes de aprofundarmos a definição e as características dos BP e do bem DN, vejamos agora qual o papel nuclear do setor público nas sociedades modernas, contexto em que importa então (re)definir as tradições clássicas da administração pública, que faremos de seguida.

3.4. Papel Nuclear do Sector Público

As novas Teorias da Complexidade e do Caos (que tratam de sistemas complexos e abertos e em permanente interpenetração) e a globalização das economias, como que afastaram por completo a perspectiva de uma administração pública estável, com procedimentos e normas rígidas, e apoiada por um confortável sistema de financiamento autossustentável.

Com efeito, a maior diferença entre esta perspectiva e as modernas abordagens da administração pública reside, porventura, no facto de nas perspectivas mais clássicas a atenção dos gestores não estar centrada na definição dos seus objetivos, nem na criação de valor, nem tão pouco na aceitação e legitimidade social (Moore, 2002).

Para Moore (2002, p. 116), “a tradição clássica presume que estas questões foram respondidas no desenvolvimento do mandato legislativo ou político da organização”, mandato esse que, para além de definir os objetivos das instituições e avaliar o valor do seu produto, legitima o seu financiamento público e a sua autoridade, elementos essenciais para a prossecução daqueles objetivos. Uma vez resolvidos, por via desta legitimação, todos os problemas que poderiam obstar ao seu funcionamento, pelo menos do ponto de vista da aceitação externa dos seus projetos, não se vislumbravam aos gestores outros empenhos que não os de garantir uma correta manipulação dos instrumentos que podem influenciar a gestão interna, como o plano organizacional, o orçamento, os recursos (humanos, materiais e naturais) e o controlo intrínseco da sua atuação.

Tal como acima referido, esta visão essencialmente tecnocrata do papel do GP, mais preocupado com normas e procedimentos do que com a definição de objetivos e, concomitantemente, com a avaliação de resultados, sofreu profundas alterações, sobretudo no último quartel do século XX. Para tal muito contribuíram, não só o aparecimento das modernas teorias de gestão, como também o surgimento da “Era da Informação”, no início dos anos noventa. Com efeito, mais informação, dirigida a um público indiferenciado e com uma rapidez e fluidez de difusão nunca dantes alcançada, pela falta de suporte tecnológico adequado, deram origem a sociedades mais globalizadas e mais exigentes.



Não foi, por conseguinte, com estranheza que, deste debate teórico iniciado no final da década de 1970, tenha emergido um novo conceito de estratégia para o sector público assente naquilo a que Lax e Sebenius (1986) chamaram de “Triângulo Estratégico”. Nesta nova conceção, a estratégia organizacional é uma ideia simultaneamente:

- **Eficiente**, porquanto estabelece o propósito ou a missão geral de uma organização, no que a valores públicos importantes diz respeito, ou seja, obriga a formulação de estratégias que passem seguramente pela produção de valor para supervisores, clientes e beneficiários, mas utilizando apenas os recursos estritamente necessários;
- **Atrativa**, na medida em que proporciona um levantamento das fontes de apoio e legitimidade essenciais à sustentação do compromisso da sociedade com a organização, isto é, fomenta a implementação de estratégias legítimas e politicamente sustentáveis, permitindo uma constante angariação de fundos e autoridade junto das entidades competentes e perante as quais, em última análise, presta contas e é responsável; e,
- **Exequível**, uma vez que indica o rumo da organização e a forma como esta se deve organizar e operar, de modo a poder cumprir os seus objetivos enunciados, o que significa dizer que as estratégias a adotar devem ser realistas e exequíveis, mesmo que contanto com a ajuda de terceiros que, entretanto, possam ser induzidos a contribuir para seus objetivos.

Os critérios supramencionados passaram então a constituir-se como peças fundamentais na criação de VP, porquanto indicam, ainda que de forma geral e abstrata, condições *sine qua non* de tal desiderato. Basta debruçarmo-nos sobre a hipótese do que poderá suceder se um deles não se verificar, contexto em que somos conduzidos a procurar soluções que propiciem ao sector público reagir de forma positiva às grandes transformações das sociedades modernas, fazendo prevalecer a nova realidade de que o seu mandato, outrora inexpugnável nos seus objetivos, é, à luz dos novos ideais sociais, “vulnerável à mudança e que uma resposta eficaz a essa realidade pode exigir que as organizações sejam adaptáveis e flexíveis em vez de rigidamente focalizadas no cumprimento de um objetivo nitidamente definido.” (Moore, 2002, p. 111). Desta forma, passa não só a ser exigido aos GP o estabelecimento de missões que lhes permitam manter a atenção nos seus objetivos genéricos (melhor desempenho e maior criação de valor), tendencialmente imutáveis, como também proporcionar uma adequação constante a novas oportunidades ou a alterações no seu meio



envolvente, por forma a robustecer o apoio político e a angariar o indispensável apoio social à continuidade da sua missão.

Daqui pode-se também inferir que, à semelhança do que acontece no sector privado, não existe apenas um caminho, ou se preferirmos, uma só solução para a implementação de uma estratégia de sucesso. Nem tal se afigura como fundamental. Aliás, o que torna interessante e gratificante a tarefa de um gestor, é a capacidade (se bem que na maioria dos casos com um certo grau de risco – probabilização da incerteza) de poder escolher a melhor solução face aos condicionalismos existentes (conjunturais e estruturais) e planear as atividades necessárias à prossecução da sua missão (Galbraith, 2014).

3.5. Bens Públicos

O grande objetivo do Estado, ao intervir na economia, consiste, conforme preconiza Barbosa (1997), no primeiro dos bosquejados em 3.3.1 do presente trabalho: a promoção da eficiência.

Mas para que este se sinta impelido a intervir, necessita, antes de mais, de perceber por que razão os mecanismos de mercado não funcionaram, pelo menos na sua plenitude.

Pese embora a validade da Teoria do Bem-Estar⁽¹⁴⁾, é fundamental perceber-se que o seu conjunto de premissas raramente é verificável em simultâneo, facto que coloca fortes restrições à conceptualização da própria eficiência, o que se pode traduzir numa consequência em que o “sentido de *Pareto*” apenas pode resultar pela provisão de BP.

Ora, um dos motivos que leva à não eficiência dos mecanismos no sentido de *Pareto*, resulta precisamente na provisão de BP.

Para Barbosa (1997), um BP puro é aquele que possui, simultaneamente, três características fundamentais: “Não Divisibilidade”⁽¹⁵⁾, “Não Exclusão”⁽¹⁶⁾ e “Não Rejeitabilidade”⁽¹⁷⁾.

Ainda segundo Barbosa (1997, p. 12), “conhecidos os atributos dos «Bens Públicos», importa mostrar como eles dificultam, ou mesmo impossibilitam, uma provisão eficiente por parte do mercado” e cujas características têm de se verificar em simultâneo. No limite, pode afirmar-se que o conceito de BP racionaliza a forma como o Estado deve intervir nos mercados, garantindo que tal só acontece porque estes se mostram ineficientes para transacionar em determinadas condições e quando em confronto com bens e serviços com características especiais que o justifiquem. O mesmo autor refere ainda que qualquer uma das “características – indivisibilidade, impossibilidade de exclusão – quando combinada com grandes números origina uma falha de mercado. No caso de impossibilidade de



exclusão com grandes números, não existe mesmo alternativa à provisão pública. Na provisão de bens públicos puros, com grandes números, dada a acumulação das duas características, a falha verifica-se por uma dupla razão.” (Barbosa, 1997, p. 36).

Analisemos agora a DN à luz deste conceito de BP.

3.5.1. O Bem Público Defesa Nacional

A DN constitui um conceito amplo e consensual^(18, 19), que requer o empenhamento dos cidadãos, da sociedade e dos poderes públicos, por forma a manter e reforçar a segurança e a criar condições para a prevenção e combate a quaisquer ameaças externas que, direta ou indiretamente, se oponham à consecução daqueles objetivos nacionais.

Tem por isso um âmbito global, integrando componentes militares e não militares.

Analisemos então a DN, à luz das características intrínsecas de um BP:

- Não divisibilidade: A DN é um bem cuja “utilização” por “consumidores” adicionais, não afeta a utilidade dos demais, nem representa um acréscimo de custos. Acresce ainda que esta característica representa uma potencialidade para que tal suceda, e não uma obrigatoriedade, pelo que, nesta premissa, é um BP;
- Não exclusão: Uma vez posto à “disponibilidade” de uma comunidade, não é possível excluir do bem DN quem quer que seja do seu “consumo”. Por outras palavras, a DN está necessariamente acessível aos consumidores adicionais que a desejem, não por força de uma qualquer norma jurídica com carácter de obrigatoriedade, mas antes dos atributos intrínsecos do próprio, pelo que, nesta premissa, é um BP; e
- Não rejeitabilidade: A DN uma vez “produzida”, tem necessariamente de ser “consumida” por todos, ainda que não o desejem, i.e., ninguém se pode excluir do seu usufruto, pelo que, nesta premissa, é um BP.

Concluídas estas premissas, atendendo ao enquadramento teórico precedente, e sublinhando ainda que ao Estado cabe então o papel de dinamizador de um processo que a todos diz respeito, do qual ninguém se pode excluir ou ser excluído, percebe-se facilmente a razão pela qual a DN é normalmente referida com um BP puro. Aos cidadãos é exigido, como contrapartida da garantia de integridade nacional, um papel participativo na construção e definição que pretendem para este seu esforço coletivo e refletido, no limite, no ato de captação (direta ou indireta) de impostos.



Estamos, pois, em presença de um caso típico de envolvimento social alargado na congregação de esforços para um fim coletivo, situação esta que, tal como já foi abordado anteriormente, nem sempre é fácil de conseguir.

Pelo que precede, podemos igualmente validar a HIP2 e, desse modo, responder à QD2. No capítulo 4, pela análise das entrevistas semiestruturadas a altos dirigentes das FFAA e concretização de inquéritos *SWOT*, tentaremos perceber se as FFAA encaram a DN como um BP.

3.6. Síntese conclusiva

Sinteticamente, pode dizer-se que um GP é sobretudo um gestor político, na medida em que ele precisa de congregar os esforços coletivos necessários, para poder executar eficazmente as missões de interesse que a sociedade lhe atribuiu. Mas, esta sua faceta constitui também a parte mais difícil e eticamente sensível do seu trabalho, porquanto implica decisões (de e para a comunidade) sobre o que será mais valioso produzir com os recursos públicos postos à disposição e, em muitos casos, sobre o que produzir em primeiro lugar (prioridades). Para tal, o GP precisa de ter a agilidade política necessária para fazer com todos se sintam como parte integrante das decisões a tomar e, no limite, seja capaz de fomentar um sentimento de responsabilidade coletiva. E isto é tanto mais difícil de conseguir, na medida que as decisões sobre a determinação de objetivos e a utilização de recursos requerem o alargamento da colaboração de pessoas, sobre as quais não detêm qualquer autoridade direta.

Como consequência, os GP encontram-se frequentemente emparedados entre limites, nem sempre claros e definidos, entre a autoridade ténue que detêm sobre a avaliação dos supervisores e as ações de coprodutores, por forma a prosseguirem objetivos públicos atrativos, e a competência que por vezes lhes é conferida para exercerem essa mesma autoridade, pondo assim em causa não só a governabilidade democrática, como também as liberdades individuais da cada um dos envolvidos no processo.

Em todo o caso, o importante, no que concerne à definição e à produção de VP, é que o GP detém hoje um conhecimento e dispõe de um leque de técnicas muito mais alargado, situação que lhe permite determinar com muito maior rigor, não só a forma de o conseguir, como também o modo de alcançar os seus objetivos sem comprometer o equilíbrio necessário entre a autoridade aparente e a que efetivamente detém. Desta forma, consegue-se fazer com que todos os que possam contribuir positivamente para alcançar os objetivos



do seu mandato, se sintam compelidos, o mais naturalmente possível, a fazê-lo. Estas são algumas das tarefas mais difíceis e desafiadoras dos GP.

Precisamente por isso, e contrariamente à ideia eventualmente popularizada, o trabalho de GP representa um forte desafio às suas capacidades psicológicas, por força do complexo equilíbrio entre orientações psicológicas diametralmente opostas: “Convicção e Dúvida, Ação e Reflexão.” (Moore, 2002, p. 433).

De facto, não só lhes é exigida uma “Convicção” firme de que o trabalho que se propõem a realizar em prol dos valores em que acredita vale o risco da sua reputação, mantendo, contudo, uma predisposição para aceitar a “Dúvida” como garante de uma aprendizagem constante e impedindo desta forma uma cristalização dos seus ideais, como também um forte espírito de “Ação”, agindo com determinação e comprometimento, ao mesmo tempo que preservam o gosto e a capacidade de pensamento e “Reflexão”.

Além do mais, estes sentimentos antagónicos precisam de ser alcançados não uma vez, mas em permanência, seja defendendo as suas próprias convicções, ainda que contrariando o rumo definido pela sua organização, ou promovendo um amplo debate e aceitando, como corolário, sugestões que possam alterar a orientação daquela mesma organização.

Quanto aos BP, sobretudo pelas suas características de Não Divisibilidade e Não Exclusão, dificultam, ou mesmo impossibilitam, uma provisão eficiente por parte do mercado, motivo pelo qual os economistas defendem a intervenção do Estado, como forma de suprir aquela ineficiência.

Quanto à DN, na medida em que incorpora as características de um BP e que ao Estado cabe então o papel de dinamizador de um processo que a todos diz respeito, e do qual ninguém se pode excluir ou ser excluído, concluímos que pode ser referida como um BP puro, validando, deste modo, a HIP2 e respondendo à QD2.



4. A Defesa Nacional

4.1. Nota Introdutória

No presente capítulo deste estudo, procurar-se-á consolidar a resposta às questões inicialmente colocadas.

Para tal, foram realizadas⁽²⁰⁾ e aqui analisadas as entrevistas semiestruturadas concretizadas junto de responsáveis de órgãos dos ramos (Estados-Maiores e Função Financeira) e os inquéritos *SWOT*.

Dada a sua relevância para o presente trabalho, importa igualmente inferir o modo como a DN está pensada e estruturada, para prosseguir os objetivos que lhe foram delineados. Não obstante, por questões normativas, tal será objeto de análise no Apêndice B.

4.2. Perceção nas Forças Armadas da Defesa Nacional como um Bem Público criador de valor (Estudo de caso)

Em termos conceptuais e estruturais, a arquitetura da atual política de DN tem níveis de ambição coerentes com as Missões das Forças Armadas, com o Sistema de Forças (SF) e com o Dispositivo de Forças (DF).

Mas será que essa coerência encontra correspondência na disponibilização dos recursos indispensáveis à edificação e manutenção das capacidades das FFAA e, por essa via, capaz de tornar as políticas de DN geradoras de uma EP acertada e criadora de VP? Por outras palavras, será que, para além dos termos conceptuais, na prática as fontes de financiamento permitem responder não só aos anseios dos GP responsáveis pela prossecução dos objetivos traçados para as políticas de DN, como também aos financiadores: os seus concidadãos?

Com o intuito de responder àquelas questões e, em simultâneo, perceber qual o sentimento que os militares experimentam em face das políticas de DN e da sua materialização prática e, por arrastamento, avaliar a sua perceção da DN como geradora de VP e bem-estar para a sociedade, foram efetuadas algumas entrevistas, cuja calendarização consta do Apêndice I.

Para enquadrar os entrevistados no presente estudo, foi preparado um guião para as entrevistas (Apêndice C) e, tendo por base o emolduramento integrado das várias questões e objetivos do estudo, cuja reflexão final é a que consta na grelha analítica da Tabela 7, foram construídas as perguntas que constam da grelha de entrevista do Apêndice D.



De modo a estruturar a análise e interpretação de conteúdo das entrevistas, sem nunca perder de vista as questões e objetivos do estudo, foi utilizada uma matriz temática ou categorial. Por uma questão de simplificação, foram construídas quatro matrizes, uma para cada QD e uma para a QC, as quais constam dos Apêndices E a H, inclusive.

Tabela 7 – Grelha analítica das entrevistas

| Problemáticas | Dimensões | Objetivos do trabalho | Questões da Investigação |
|--|--|-----------------------|--------------------------|
| Reforma “Defesa 2020” vs. Lei da Programação Militar | A conjuntura da Escolha Pública: Reforma “Defesa 2020” – A 1.ª face da Escolha Pública; LPM – A 2.ª face da Escolha Pública. | OE1 | QD1 |
| A Defesa Nacional como um Bem Público | Qualificação da Defesa Nacional na perspetiva de um Bem Público Típico e, por via desse facto, instrumento de ação do Estado na prossecução de determinados objetivos. | OE2 e OE3 | QD2 |
| A Defesa Nacional e a criação de Valor Público | Demonstração da importância dos planos de comunicação (interna e externa) e da mensagem que passam (para dentro e para fora) do modo como as Forças Armadas criam Valor Público na gestão do Bem Público Defesa Nacional | OE4 | QD3 |
| O Bem Público Defesa Nacional | Perceção da Defesa Nacional, para os próprios militares, como um Bem Público. | OG | QC |

Fonte: Adaptado de Santos, *et al.* (2015, p. 103)

Da análise das entrevistas, foi então possível resumir as seguintes interpretações:

4.2.1. Questões 1 a 5: Questão Derivada 1 / Objetivo Específico 1

Das respostas a este conjunto de questões (Apêndice E) resulta claro que:

- Os meios postos à disposição dos Ramos **Não** respeitam o nível de ambição plasmado na Reforma 2020. Apesar disso, Gomes (2016) refere que “(...) o documento Reforma 2020 é sólido [tem por base uma Resolução do Conselho de Ministros (RCM)] e é coerente, uma vez que foi feito o planeamento orçamental para uma legislatura.”. Considera ainda que “(...) a Reforma 2020 é um bom documento e define níveis de ambição que são os ajustados para as FFAA que o país devia ter.”;



- A nova Macroestrutura dos Ramos, em termos conceptuais, **é compaginável** com o SF e com o DF recentemente aprovado. No entanto, é ainda referido que o número de militares não satisfaz as pretensões dos Ramos nem permite prover os cargos previstos, sobretudo, tal como refere Ramalheira (2016), tendo em atenção “(...) as novas obrigações decorrentes das colocações previstas para o Hospital das FFAA e EMGFA.”;
- Apesar de alguma incapacidade dos Ramos em executar a Lei de Programação Militar (LPM) (Gomes, 2016), o facto é que **o nível de investimento é insuficiente**;
- O sentimento entre os Ramos é que, **em conjunturas de crise, as políticas de DN são especialmente afetadas** na tomada de decisão do DP, apesar de se reconhecer que ouve uma atenção especial na especificidade das promoções nas FFAA (Gomes, 2016), e que “o ambiente internacional e as ameaças mais difusas com que o mundo lida hoje em dia, emprestam à sociedade um sentimento de insegurança muito maior e, concomitantemente, uma maior apetência em aceitar políticas de defesa mais assertivas e concretas. Por outras palavras, o sentimento de relutância pelo investimento na DN está mais mitigado.” (Martins, 2016); e
- **A perceção sobre a influência da OP na EP é cada vez mais patente**, até pelo “facto de o DP ter um horizonte temporal coincidente com o ciclo eleitoral, implica que a OP tem uma grande influência na EP.” (Capucho, 2016).

Podemos então concluir que a perceção dos Ramos é que a OP limita as escolhas do DP, podendo limitar a racionalidade da sua escolha. Deste modo reforçamos a validação teórica da HIP1 avançada no capítulo 2 e, concomitantemente, respondemos à QD1: “A governação política pode limitar uma escolha racional, i.e., em linha com os objetivos definidos para o Estado, sobretudo em momentos de crise e, em face da perceção que o decisor detém da OP, coartar a bondade da decisão.”

4.2.2. Questões 6 a 10: Questão Derivada 2 / Objetivos Específicos 2 e 3

Quanto à perceção dos Ramos da DN como um BP puro e do modo como a enquadram nos grandes objetivos de intervenção do Estado, a respostas foram unânimes (Apêndice F):

- A DN incorpora, de forma clara, as características de “Não Divisibilidade”, “Não Exclusão” e “Não rejeitabilidade” de um BP, pelo que entendem que a podem classificar como um BP puro. Tal como refere Carrilho (2016), “(...) os países



soberanos assentam em 3 pilares: Na componente social, na Justiça e na DN, e estes são fundamentais. Significa isto que a DN, para além de ser um **BP puro**, é um BP essencial ao poder dos países soberanos.”; e

- A DN “(...) faz parte integrante dos grandes objetivos do Estado” (Pereira, 2016) e “(...) constitui um dos objetivos constitucionais da integridade e defesa territorial e do apoio à sociedade” (Capucho, 2016). Além disso, consideram que **a intervenção do Estado nesta área se enquadra igualmente na ótica de falhas e de ineficiência dos mercados.**

Assim, podemos concluir que a perceção dos Ramos é que a DN é um BP puro e reforçar a validação teórica da HIP2 avançada no capítulo 3, respondendo à QD2: “A DN, pelas suas características de “Não Divisibilidade”, “Não Exclusão” e “Não Rejeitabilidade”, reveste-se como BP puro.”.

4.2.3. Questões 11 a 14: Questão Derivada 3 / Objetivo Específico 4

No que diz respeito à importância dos planos de comunicação (interna e externa) e na mensagem que passam (para dentro e para fora) do modo como as FFAA criam VP na gestão do BP DN, é possível, das respostas às questões apresentadas (Apêndice G), inferir que:

- **A documentação estruturante dos Ramos contém objetivos da área da divulgação, quer interna, quer externa,** e consideram-na como muito importante, uma vez que “(...) uma boa política de comunicação interna promove a coesão do Ramo” (Pereira, 2016) e “(...) definem a visão, os objetivos estratégicos e um conjunto de atividades.” (Martins, 2016);
- **Os Ramos utilizam todos os meios disponíveis para a divulgação das mensagens que consideram importantes** (tendo sido realçada a importância dos Planos e dos Relatórios de Atividades na resposta à questão 16); e
- **Os militares, em geral, têm a noção clara que da sua ação resulta a criação de VP.** No entanto admitem que, sobretudo nos elementos mais novos, não tenham “(...) essa noção, na sua plenitude. Os militares têm a noção do cumprimento do dever e nas ações que se desenvolvem como um todo na execução da missão. No entanto, como as missões não se extinguem em si próprias e são o resultado de vários fatores (treino, formação, planeamento), por vezes os militares poderão não ter essa visão holística da sua ação. Além disso, o VP, neste caso criado pela transferência de valor para a sociedade em geral, é muito mais do que o resultado da missão “*tout court*”. Existem valores próprios



das FFAA (disciplina, lealdade, sentido de missão, etc.) e características da cultura castrense que também representam VP”. (Carrilho, 2016).

Considera-se, assim, ser possível validar a HIP3, respondendo à QD3: “As FFAA estão legalmente obrigadas a fazer Planos e Relatórios de Atividades e a divulgá-los. Desta confluência entre missão, planeamento e apresentação de resultados, deverá ficar claro a todos os militares que, da sua ação, resulta a criação de VP.”.

No entanto, foi também unânime entre todos que, sobretudo nos militares mais novos, a noção que do seu desempenho resulta VP nem sempre é assimilada de forma consciente.

4.2.4. Questões 15 a 19: Questão Central / Objetivo Geral

Finalmente, e no que concerne à perceção da DN para os próprios militares como um BP, é possível retirar das entrevistas as seguintes conclusões (Apêndice H):

- Que, “(...) embora as sociedades tenham o sentimento de bem-estar do BP DN sem uma visão holística (missões, aspetos culturais, estruturas e preparação)” (Carrilho, 2016), os **meios postos à disposição do Ramo resultam na criação do bem-estar comum para a sociedade**;
- Que na **Gestão estratégica** do Ramo, estão refletidas **linhas de ação** e atividades **que demonstrem**, à sociedade, **a criação de VP**, considerando que “o fator (...) fundamental é dar a conhecer à sociedade civil as nossas missões, o modo como se desenrolam e divulgar amplamente os seus sucessos.” (Ramalheira, 2016);
- **Que aceitar a possibilidade de cometer alguma das missões das FFAA a uma entidade privada seria a negação do Estado** “(...) numa das suas principais responsabilidades: A Segurança e defesa dos seus cidadãos.” (Capucho, 2016). No limite, admitem-se “(...) algumas medidas parcelares, como o fornecimento de alguns bens e serviços em teatro de campanha, (...) estabelecendo parcerias privadas, tendo por objetivo a sua disponibilização de forma mais eficiente, sem que isso comprometa os níveis de segurança em vigor. Nesse sentido, (...) é possível aceitar a colaboração de outras entidades, que não as FFAA, na prestação e fornecimento de serviços e bens no cumprimento de uma determinada missão.” (Gomes, 2016) e;
- Que para os militares, de modo geral, a DN é um BP, embora se considere que “há um universo significativo de pessoas que não interiorizam essa definição. Têm sem dúvida o espírito de missão no seu dia a dia, mas depois não assimilam esta definição. Fazem-no, no limite, de forma automática, mas sem estarem

verdadeiramente conscientes do significado das suas ações e do seu empenhamento. Até porque é doutrinário. Esta questão do BP, implica que as pessoas devem ser esclarecidas ao ponto de captar e saber o que é um BP. (...) Aqueles que no fim da vida fazem um balanço e concluem que tiveram uma vida ativa de serviço público, concluem, por certo, com muito orgulho, que valeu a pena terem lutado por uma causa maior. Agora a pessoa sentir enquanto o faz, implica um grau de consciência que só vai ganhando maior preponderância ao longo da sua vida militar.” (Martins, 2016).

Desta forma podemos responder à QC: “Ainda que seja um sentimento que se vai cimentando ao longo da sua carreira, os militares, de modo geral, encaram a DN como um BP, através do qual é transferido VP bem-estar para a sociedade.”

4.3. Análise SWOT – Confirmação dos resultados das entrevistas

Tendo como finalidade analisar a sustentabilidade das conclusões anteriores e ainda minimizar a limitação já referida que o reduzido número de entrevistas pudesse (eventualmente) emprestar a este estudo, procedeu-se à elaboração de uma análise SWOT, acrónimo inglês de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. A ideia consistiu em emprestar um maior rigor científico à pesquisa, permitindo, de uma forma objetiva e simples, levar os entrevistados a poderem repensar na matéria em análise (Leal, 2012).

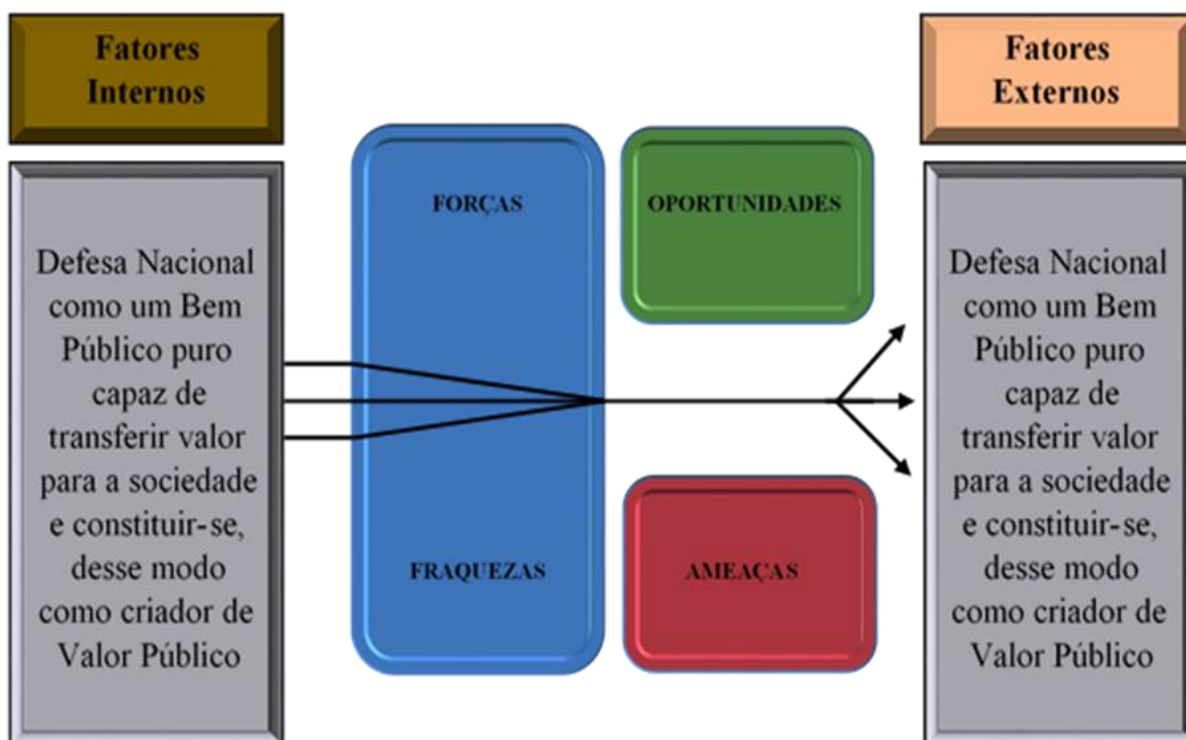


Figura 3 – Análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)

Fonte: Adaptado de Leal (2012, p. 179)



Com exceção para o Diretor Coordenador do Exército, Major-general Moraes Pereira, o qual, por motivos particulares não o pôde fazer, participaram neste questionário as mesmas entidades que tinham sido entrevistadas. Foi ainda inquirido o Secretário-Geral do MDN, Dr. Gustavo André Esteves Alves Madeira. Deste modo, constituiu-se um grupo de seis inquiridos, o qual foi nomeado de “Altas Entidades do MDN” (AEMDN).

Para permitir um maior espectro analítico às questões colocadas e reforçar a validade científica das conclusões, optou-se ainda por estender os inquéritos a outros dois grupos:

- Um grupo de seis personalidades civis, designado por “Entidades Civis Informadas” (ECI); e
- Um grupo de seis auditores do CPOG 2015/2016, dois de cada Ramo, tendo recebido a denominação de “Auditores do CPOG 15/16” (ACPOG).

No Apêndice I estão as listas completas destes dois grupos.

Nessa conformidade, foram elaborados quatro grupos de questionários:

- Questionário I – Forças;
- Questionário II – Fraquezas;
- Questionário III – Oportunidades; e
- Questionário IV – Ameaças

Cada questionário continha um conjunto de questões que deveriam ser classificadas de um a quatro (nenhuma importância, importância razoável, grande importância ou abstenção, respetivamente), de acordo com o que os inquiridos consideram ser os vetores que caracterizam as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças em relação ao futuro do processo em estudo.

A Tabela 8 apresenta os quatro questionários *SWOT* com o apuramento final dos resultados realizados ao total dos inquiridos (No Apêndice J apresentam-se os resultados por grupos de inquiridos).



Tabela 8 – Questionários SWOT: Análise das respostas dos Grupos, em conjunto

| Questionário I | | | | | |
|---|---|----------------------------------|-------|-------|-------|
| FORÇAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância [@] | | | |
| 1 | A comunicação interna sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 16,7% | 72,2% | 11,1% |
| 2 | A comunicação externa sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 11,1% | 88,9% | 0,0% |
| 3 | Os valores da Instituição Militar | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 11,1% | 83,3% | 5,6% |
| 4 | A Defesa Nacional como um Bem Público puro | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 27,8% | 72,2% | 0,0% |
| 5 | A nova Macroestrutura das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 16,7% | 16,7% | 38,9% | 27,7% |

[@] 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção

| Questionário II | | | | | |
|--|--|-----------------------|-------|-------|-------|
| FRAQUEZAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância @ | | | |
| 1 | Desmotivação dos militares em face das alterações estatutárias | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 5,6% | 38,8% | 50,0% | 5,6% |
| 2 | Desmotivação dos militares em face da falta de meios para o cumprimento das missões das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 5,6% | 27,7% | 61,1% | 5,6% |
| 3 | Escassez de meios humanos | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 5,6% | 22,2% | 72,2% | 0,0% |
| 4 | A nova Macroestrutura das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 22,2% | 33,3% | 11,2% | 33,3% |

[@] 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção



| Questionário III | | | | | |
|--|---|----------------------------------|-------|-------|-------|
| OPORTUNIDADES para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância [@] | | | |
| 1 | A perceção na opinião pública que, do cumprimento das missões das FFAA, resulta Valor Público | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% |
| 2 | As FFAA como instrumento ao serviço da diplomacia externa do Estado | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% |
| 3 | As missões de cariz não militar das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 5,6% | 38,8% | 50,0% | 5,6% |
| 4 | As missões de cariz essencialmente militar das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 5,6% | 94,4% | 0,0% |
| 5 | Reforma Defesa 2020 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 11,1% | 44,5% | 11,1% | 33,3% |
| 6 | A Defesa Nacional na perspetiva dos Grandes Objetivos do Estado ao intervir na economia | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 38,9% | 61,1% | 0,0% |

[@] 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção

| Questionário IV | | | | | |
|--|--|-----------------------|-------|-------|-------|
| AMEAÇAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância @ | | | |
| 1 | A perceção do Decisor Político sobre a vontade da opinião pública em disponibilizar meios coerentes com as necessidades das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 5,6% | 88,8% | 5,6% |
| 2 | Os meios postos à disposição das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 22,2% | 77,8% | 0,0% |
| 3 | Os efetivos aprovados para as FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% |
| 4 | A crise económica e financeira que o país atravessa | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 22,2% | 72,2% | 5,6% |
| 5 | Reforma Defesa 2020 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAL (%) | 0,0% | 61,1% | 16,7% | 22,2% |

[@] 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção

Fonte: Adaptado de Leal (2012, pp. 178 - 180)



Conforme se pode concluir do Questionário I, a opinião geral dos inquiridos é que a comunicação externa sobre as missões, planeamento e desenvolvimento das atividades das FFAA é, em termos de Forças, o fator mais importante (88,9%), embora, tanto a comunicação interna (72,2%), como os valores da Instituição Militar (83,3%) e a DN como um BP (72,2%), sejam igualmente muito importantes. Quando analisamos cada grupo individualmente, os resultados são muito semelhantes. Merece, no entanto, realce, o facto de, para o grupo de ECI, os fatores mais relevantes serem os valores da Instituição Militar e a DN como um BP, ambos com 83,3%.

No que respeita aos resultados gerais do Questionário II, a escassez de meios humanos representa a maior Fraqueza (72,2%), merecendo igualmente realce a desmotivação dos militares, tanto em face da falta de meios para o cumprimento das missões das FFAA (61,1%), como em face das alterações estatutárias (50%). Não existem diferenças significativas quando analisamos os questionários por grupo de inquiridos, já que, apenas para o grupo de ECI, são apontados como maiores Fraquezas a desmotivação dos militares, com 66,7% para as alterações estatutárias e 66,6% para a falta de meios para o cumprimento das missões das FFAA.

Já no que concerne ao Questionário III, a unanimidade é bem patente no facto de, tanto na globalidade, como quando analisados grupo a grupo, os inquiridos consideram como a maior Oportunidade a perceção na OP que, do cumprimento das missões das FFAA, resulta VP. Realça-se ainda, o facto de as FFAA como instrumento ao serviço da diplomacia externa do Estado (100% para o grupo AEMDN) e as missões de cariz não militar das FFAA (100% para os grupos ECI e ACPOG) serem igualmente consideradas como fortíssimas Oportunidades.

Finalmente no que respeita ao Questionário IV, mantêm-se a tónica da igualdade de opiniões entre os grupos. Com efeito, excetuando o grupo de ACPOG, onde o fator que representa a maior Ameaça é a disponibilização de meios às FFAA (100%), aquele que, de modo transversal, se afigura como a Ameaça mais preponderante, é a perceção do DP sobre a vontade da OP em disponibilizar meios coerentes com as necessidades das FFAA, com 88,8%, merecendo este fator, ainda assim, uma forte relevância para o grupo acima referido, sendo, a par da crise económica que o país atravessa, muito importante para 83,3% dos inquiridos.

Nas Figuras 4 e 5, podemos observar, de modo global, as conclusões acima.

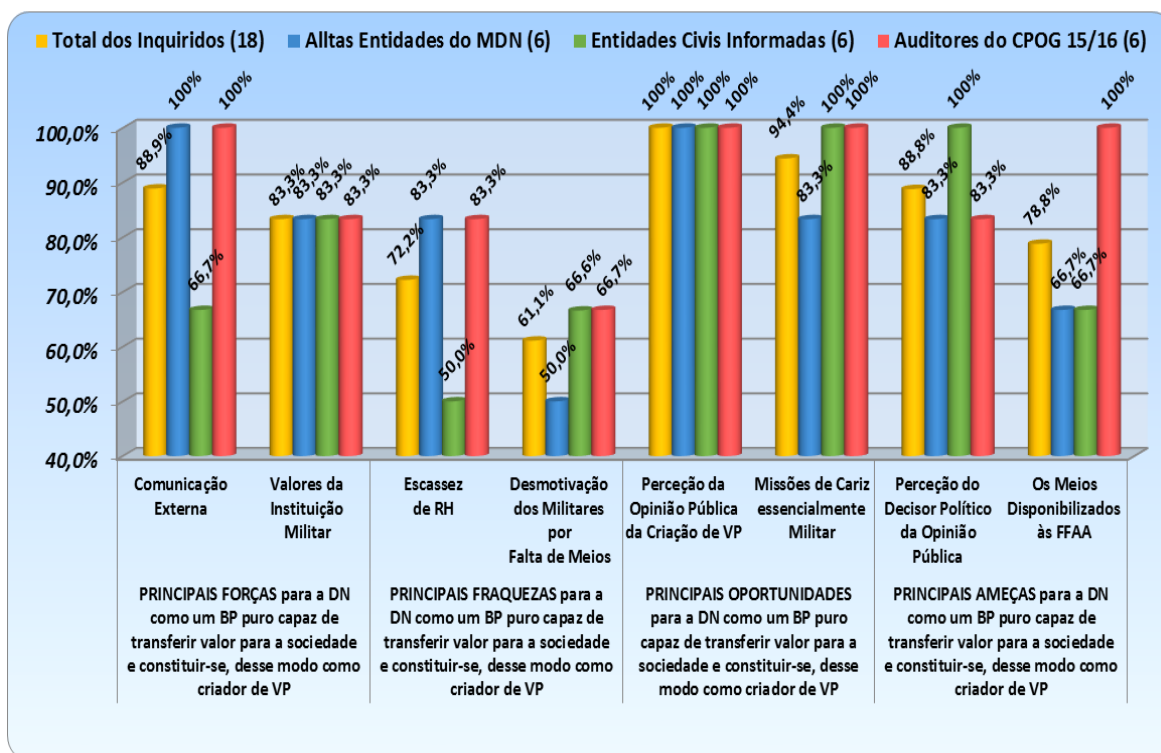


Figura 4 – Os dois fatores com maior relevância para o universo dos inquiridos e comparação com os grupos

Fonte: Autor (2016)

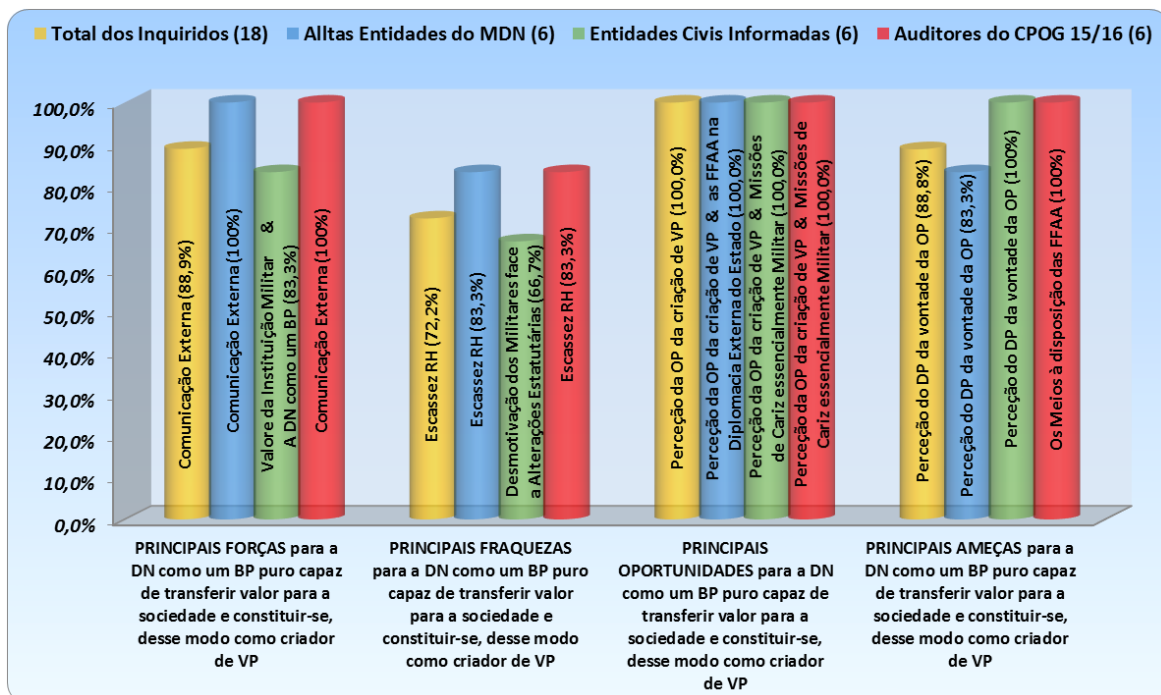


Figura 5 – Fator com maior relevância para cada grupo e para o seu conjunto

Fonte: Autor (2016)



Assim, é então possível construir uma tabela *SWOT* com base na análise global dos inquéritos, considerando apenas os fatores que os inquiridos consideraram como “de Grande Importância”. O seu resultado é o que consta na Figura 6.

| Fatores Internos | Forças | Fraquezas |
|------------------|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• A Defesa Nacional como um Bem Público puro• A comunicação (interna e externa) sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades• Os valores da Instituição Militar | <ul style="list-style-type: none">• Desmotivação dos militares em face das alterações estatutárias• Desmotivação dos militares em face da falta de meios para o cumprimento das missões das FFAA• Escassez de meios humanos |
| Fatores Externos | Oportunidades | Ameaças |
| | <ul style="list-style-type: none">• A perceção na opinião pública que, do cumprimento das missões das FFAA, resulta Valor Público• As FFAA como instrumento ao serviço da diplomacia externa do Estado• As missões de cariz não militar das FFAA• As missões de cariz essencialmente militar das FFAA• A Defesa Nacional na perspectiva dos Grandes Objetivos do Estado ao intervir na economia | <ul style="list-style-type: none">• A perceção do Decisor Político sobre a vontade da opinião pública em disponibilizar meios coerentes com as necessidades das FFAA• Os meios postos à disposição das FFAA• Os efetivos aprovados para as FFAA• A crise económica e financeira que o país atravessa |

Figura 6 – Análise *SWOT* com base nos resultados globais dos inquéritos, considerando apenas os fatores de “Grande Importância”

Fonte: Autor (2016)

Como corolário deste inquérito, podemos então robustecer as conclusões que emergiram das entrevistas e, concomitantemente, validar as HIP do presente estudo, respondendo, assim, às respetivas questões.

Nas Figuras 7 a 10, podemos observar o comportamento das respostas dos grupos, no que concerne à coluna “Grande Importância”.

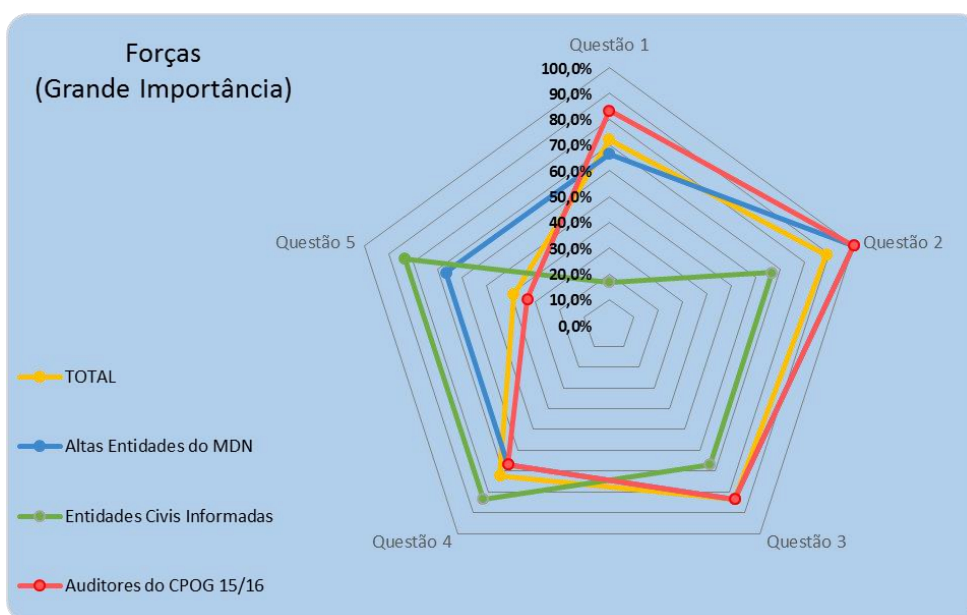


Figura 7 – Forças, por grupos, considerando apenas os fatores de “Grande Importância”

Fonte: Autor (2016)

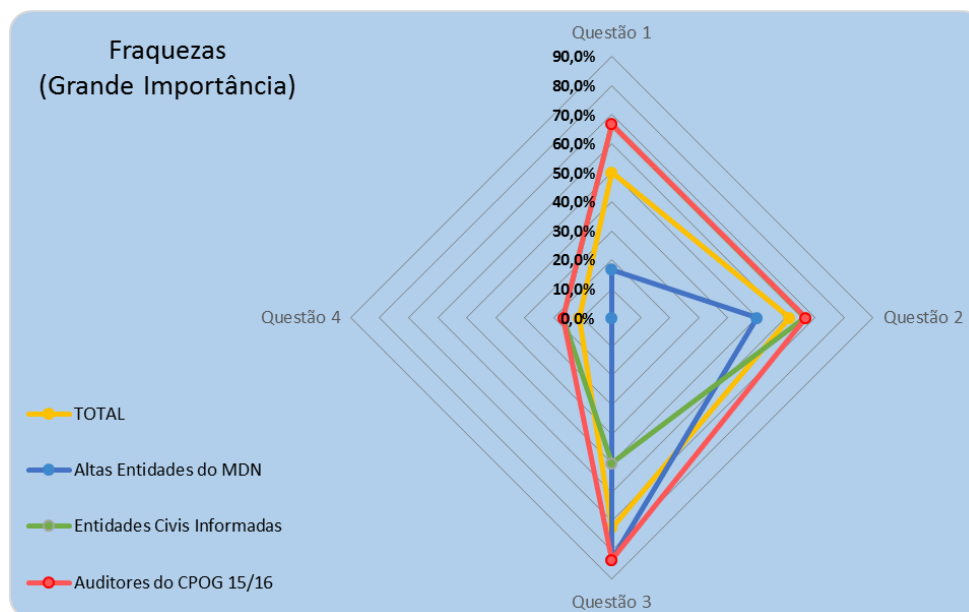


Figura 8 – Fraquezas, por grupos, considerando apenas os fatores de “Grande Importância”

Fonte: Autor (2016)

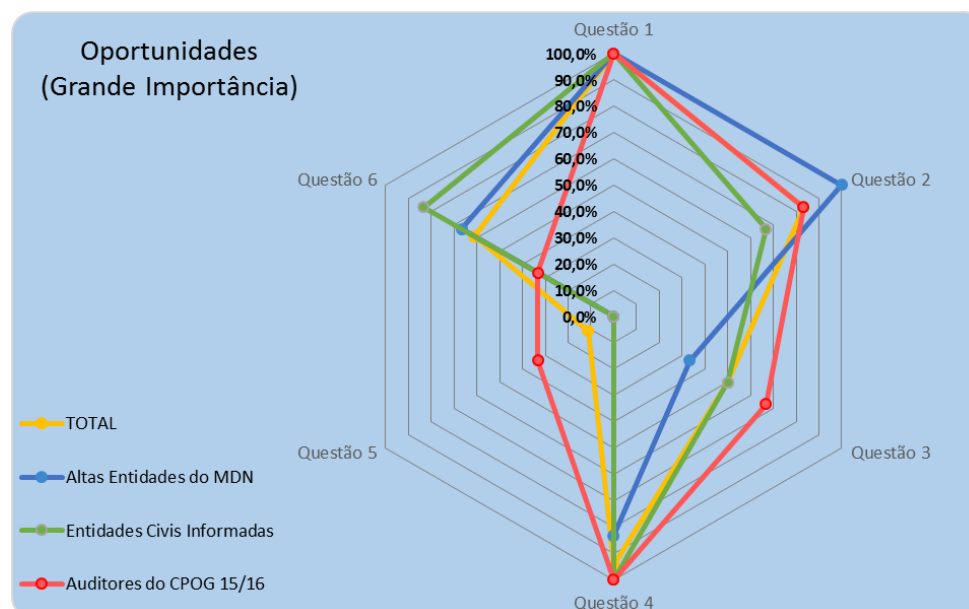


Figura 9 – Oportunidades, por grupos, considerando apenas os fatores de “Grande Importância”

Fonte: Autor (2016)

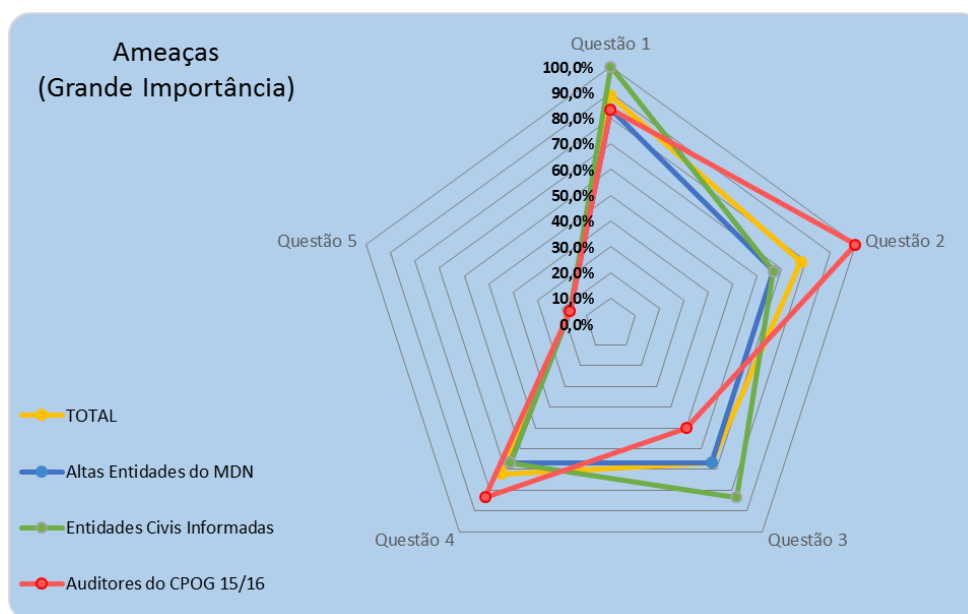


Figura 10 – Ameaças, por grupos, considerando apenas os fatores de “Grande Importância”

Fonte: Autor (2016)

4.4. Síntese Conclusiva

Da recente reestruturação de todo o edifício legislativo da DN, podemos concluir que a sua conceptualização não constitui um óbice para umas FFAA capazes e consentâneas com as suas missões. De resto, tanto das entrevistas, como dos inquéritos, quer a nova macroestrutura, quer a Reforma 2020, não foram consideradas inadequadas.

Já o mesmo não é possível afirmar no que respeita à materialização do seu arquétipo. Aí, resulta claro, em ambas as ferramentas utilizadas para a recolha de dados, que uma inadequada LPM e um efetivo de recursos humanos aprovado muito aquém do desejável, poderá dificultar não só a edificação de novas capacidades, como garantir a manutenção das atuais, o que porá em causa todo o racional concebido para a DN, porquanto, sem garantir as capacidades das FFAA, não é possível garantir o DF que sustente o SF adequado às MFA, pondo, assim, em causa não só o CEM, como os objetivos da Reforma 2020 e, em última análise, fazendo do CEDN um documento esvaziado de sentido e objetividade, tornando-o num mero conjunto de desígnios.

De resto, foi possível concluir, tanto das entrevistas como dos inquéritos, que os grandes desafios que se colocam às FFAA são a falta de meios materiais, financeiros e humanos, os quais, para além de poderem contribuir para um desgaste emocional dos militares, poderão constituir-se como um óbice a um cabal cumprimento das suas missões.



O momento que o país atravessa, e os desafios que a situação económica e financeira, nacional e internacional, colocam, poderão limitar uma escolha racional por parte do DP, contrariando os objetivos que ele próprio definiu e, em face da perceção que detém da OP, coartar a bondade da decisão (HIP1).

Foi ainda possível apurar que a DN, pelas suas características de “Não Divisibilidade”, “Não Exclusão” e “Não Rejeitabilidade”, são um BP puro e que as próprias FFAA têm essa perceção (HIP2 e QC) e ainda que aquelas valorizam a comunicação interna e externa, como forma de potencializar o conhecimento em geral das suas missões, procurando demonstrar cabalmente que, da sua ação, resulta a criação de VP (HIP3), o que de resto ficou claramente demonstrado nas entrevistas e nos inquéritos, com realce para as respostas do grupo de ECI.

Por fim, ressalva ainda que foi possível responder à QC.



Conclusões

Procedimento metodológico adotado

Após a análise do estado da arte, uma pesquisa sobre trabalhos já efetuados e a realização de entrevistas exploratórias com o orientador, junto de militares com experiência de gestão e de docentes do IUM, optou-se por utilizar uma abordagem hipotético-dedutiva. Assim, definiu-se o OG e os OE do estudo e desenhou-se a QG e as QD consideradas mais consentâneas com aqueles objetivos, formulando, com base na análise e pesquisa inicial, uma HIP para cada uma das QD.

Em seguida procedeu-se a um estudo aprofundado sobre a EP e sobre a criação de valor na GP.

Feito este enquadramento, optou-se por construir uma entrevista semiestruturada, com dezanove questões padronizadas e sequenciais, nunca perdendo de vista o objeto deste estudo. Depois definiu-se a população alvo daquela entrevista, nos moldes já anteriormente referidos.

Finalmente, com o objetivo de sustentar as conclusões das entrevistas e minimizar a limitação que o reduzido número de entrevistas pudesse (eventualmente) emprestar a este estudo, procedeu-se à elaboração de uma análise *SWOT* por meio de um inquérito. Para isso, para além dos entrevistados acima referidos, optou-se ainda por estender os inquéritos a outros dois grupos.

Concluída esta fase, passamos à análise dos dados obtidos.

Avaliação dos resultados obtidos face aos objetivos, questão central e hipóteses

Em face da recolha de dados efetuada ao longo do trabalho, desde a pesquisa bibliográfica até aos inquéritos, passando pelas entrevistas, concluiu-se que:

1. Os indivíduos estão dispostos para trocar impostos por despesa pública, desde que obtenham um benefício pelo menos igual ao que obteriam através do consumo de bens privados;
2. A manifestação dessa vontade condicionará sempre, em maior ou menor grau, a EP;
3. Os DP e os indivíduos agem num MP onde o bem que se transaciona é o voto, visando o bem-estar comum e, nessa medida, a EP estará condicionada pela perceção que os primeiros tiverem da vontade da maioria dos segundos;
4. O maior obstáculo à prossecução de políticas conducentes a uma EP coerente com os princípios definidos pelo próprio MP, são as crises económicas e/ou financeiras, uma



vez que a escassez de recursos pode limitar o discernimento político sobre o bem-estar comum, em detrimento de decisões que agradem à maioria dos putativos votantes;

5. Entrevistados e Inquiridos têm a nítida percepção que os grandes desafios que se colocam às FFAA, são a falta de meios materiais, financeiros e humanos, os quais, para além de poderem contribuir para um desgaste emocional dos militares, poderão constituir-se como um óbice a um cabal cumprimento das suas missões, e que o momento que o país atravessa e os desafios que a situação económica e financeira, nacional e internacional, colocam, poderão limitar uma escolha racional por parte do DP, contrariando os objetivos que ele próprio definiu e, em face da percepção que detém da OP, coartar a bondade da decisão;

6. Um GP é sobretudo um gestor político, na medida em que ele precisa de congregar os esforços coletivos necessários para poder executar eficazmente as missões de interesse que a sociedade lhe atribuiu;

7. Em face das técnicas e conhecimentos de que dispõe hoje em dia, os GP procuram com que todos os que possam contribuir positivamente para alcançar os objetivos do seu mandato se sintam compelidos, o mais naturalmente possível, a fazê-lo, necessitando, para tal, de ter a agilidade política necessária para fazer com que todos se sintam como parte integrante das decisões a tomar e, no limite, seja disseminado um sentimento de responsabilidade coletiva, sendo que, por tudo o que precede, o seu trabalho representa um forte desafio às suas capacidades psicológicas, por força do complexo equilíbrio entre orientações psicológicas diametralmente opostas: “Convicção e Dúvida, Ação e Reflexão.” (Moore, 2002, p. 433);

8. Os BP, sobretudo pelas suas características de Não Divisibilidade e Não Exclusão, dificultam, ou mesmo impossibilitam, uma provisão eficiente por parte do mercado, motivo pelo qual os economistas defendem a intervenção do Estado, como forma de suprir aquela ineficiência;

9. A DN, na medida em que incorpora as características de um BP, e que ao Estado cabe então o papel de dinamizador de um processo que a todos diz respeito, e do qual ninguém se pode excluir ou ser excluído, pode ser referida como um BP puro e que, como foi possível deduzir das entrevistas e inquéritos, as próprias FFAA têm essa percepção;

10. A preocupação nas FFAA, no que respeita à materialização do arquétipo da nova Macroestrutura, foi sentida de forma bem vincada, tanto nas entrevistas, como nos inquéritos, mesmo entre as ECI;



11. Não obstante, tanto das entrevistas, como dos inquéritos, a nova macroestrutura das FFAA e a Reforma 2020, não foram consideradas inadequadas.

12. Contudo, uma LPM desajustada e um efetivo de recursos humanos aprovado muito aquém do desejável, poderá impedir a edificação de novas capacidades ou degradar as já edificadas nas FFAA, pondo em causa todo o racional concebido para a DN, porquanto, sem garantir as capacidades preconizadas, não é possível afiançar o DF que sustenta o SF adequado às MFA, pondo, assim, em causa não só o CEM, como os objetivos da Reforma 2020 e, em última análise, fazendo do CEDN um documento esvaziado de sentido e objetividade, tornando-o num mero conjunto de desígnios;

13. As FFAA valorizam a comunicação interna e externa, como forma de potencializar o conhecimento em geral das suas missões, procurando demonstrar cabalmente que, da sua ação, resulta a criação de VP, o que de resto ficou claramente demonstrado nas entrevistas e nos inquéritos, com realce para as respostas do grupo de ECI.

Desta forma, estão reunidas as condições de afirmar que:

1. Pelas conclusões 1. a 5.: A governação política pode limitar uma escolha racional, i.e., em linha com os objetivos definidos para o Estado, sobretudo em momentos de crise e, em face da perceção que o decisor detém da OP, coartar a bondade da EP. Validou-se assim a HIP1 e respondeu-se à QD1;

2. Pelas conclusões 6. a 9; A DN, pelas suas características de “Não Divisibilidade”, “Não Exclusão” e “Não Rejeitabilidade”, reveste-se como BP puro. Validou-se assim a HIP2 e respondeu-se à QD2;

3. Pelas conclusões 10. a 13.: As FFAA estão legalmente obrigadas a fazer Planos e Relatórios de Atividades e a divulgá-los. Desta confluência entre missão, planeamento e apresentação de resultados e da explicitação interna e externa destes últimos, deverá ficar claro a todos os militares e seus concidadãos que, da sua ação, resulta a criação de VP. Validou-se assim a HIP3 e respondeu-se à QD3;

4. Pela conclusão 9.: As FFAA encaram a DN como um BP. Validou-se assim a QC.

Contributos para o conhecimento

A dependência do DP da OP e o modo como a EP se interrelaciona com os grupos de interesses e o facto de, sobretudo em momentos de crise, a apetência por parte dos portugueses para investir na DN, de um modo geral, ser fraca, fazem recrudescer o sentimento entre os militares das FFAA que as intenções plasmadas na diversa legislação



representa, na hora de decidir, pouco mais do que um conjunto de intenções e, concomitantemente, provoca sentimentos de frustração e de inoperância na hora de decidir. Especialmente quando não se tem capacidade de resposta adequada às solicitações. Esta ideia ficou, de resto, bem clara nas entrevistas e, de modo mais subtil, nos inquéritos.

No entanto, como corolário dos resultados alcançados pela presente investigação, fica sobretudo a noção que apesar de entre os militares mais jovens não existir a percepção que a DN é um BP capaz de criar e transferir valor para a sociedade, essa questão está bem sedimentada na cultura militar e, por essa via, entre os mais antigos. A esse propósito merece especial realce a resposta do Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea à questão 19 da entrevista: Os Militares “(...) têm sem dúvida o espírito de missão no seu dia a dia (...), mas sem estarem verdadeiramente conscientes do significado das suas ações e do seu empenhamento. (...) Esta questão do BP, implica que as pessoas devem ser esclarecidas ao ponto de captar e saber o que é um BP. E interessa depois, quando ganharem essa percepção, não estarem anestesiadas pelos acontecimentos. Aqueles que no fim da vida fazem um balanço e concluem que tiveram uma vida ativa de serviço público concluem, por certo, com muito orgulho, que valeu a pena terem lutado por uma causa maior. Agora a pessoa sentir enquanto o faz, implica um grau de consciência que só vai ganhando maior preponderância ao longo da sua vida militar. E isso, eu considero que é necessário estimular: Terem consciência da sua importância e que devem sentir-se orgulhosos da missão que lhes foi confiada.” (Martins, 2016).

Limitações da investigação e abertura para pesquisas futuras

Os temas em estudo são vastos e estão bem documentados por diversa literatura, pelo que as limitações a um maior desenvolvimento no âmbito do presente trabalho de investigação residiram na necessária adequação da ambição de progresso no conhecimento e na sua compatibilização com as condições objetivas de realização do estudo.

Deste modo, é pertinente apontar para três possibilidades de pesquisa futura nesta linha de investigação:

1. Estender o universo do presente estudo, alargando-o a todos os militares e classes, de modo a poder avaliar os seus resultados;
2. A conceptualização do BP das FFAA nas democracias modernas; e
3. O papel das FFAA num contexto de prevalência na economia do conhecimento.



Bibliografia

- Aguiar, A. C. J. d., 2009. *Avaliação de possíveis efeitos distributivos decorrentes da incidência da taxação de carbono sobre combustíveis Automotivos no Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Energético, COPPE, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Planejamento Energético: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Albarelo, L., Digneffe, F., Hiernaux, J., Maroy, C., Ruquoy, D e Sait-Georges, P. d., 2005. *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. 2.^a ed. Lisboa: Gradiva - Publicações, L.da.
- Altman, D., 2011. *A Crise Mundial*. Lisboa: Editorial Presença.
- Anglia Ruskin University, 2015. *Anglia Ruskin University*. [Em linha] Disponível em: http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/files/Harvard_referencing_2015.pdf [Acedido em 15 janeiro 2016].
- Assembleia Constituinte, 1976. *Constituição da República Portuguesa* (Decreto de Aprovação da Constituição de 10 de abril). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1982. *1.^a Alteração à Constituição da República Portuguesa* (Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1989a. *Lei de Bases da Condição Militar* (Lei n.º 11/89, de 1 de junho). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1989b. *2.^a Alteração à Constituição da República Portuguesa* (Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1992. *3.^a Alteração à Constituição da República Portuguesa* (Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1997. *4.^a Alteração à Constituição da República Portuguesa* (Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2001. *5.^a Alteração à Constituição da República Portuguesa* (Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2004. *6.^a Alteração à Constituição da República Portuguesa* (Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2005. *7.^a Alteração à Constituição da República Portuguesa* (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2009. *Aprova a nova Lei de Defesa Nacional* (LO n.º 1-B/2009, de 7 de julho). Lisboa: Diário da República.



- Assembleia da República, 2013. *ComissõesAR*. [Em linha] Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/Paginas/DetailheNoticia.aspx?BID=5034> [Acedido em 21 dezembro 2015].
- Assembleia da República, 2014a. *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho* (LO n.º 5/2014, de 29 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2014b. *Aprova a orgânica de bases da organização das Forças Armadas* (LO n.º 6/2014, de 1 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2015a. *Lei das Infraestruturas Militares* (LO n.º 6/2015, de 18 de maio). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2015b. *Aprova a nova lei de programação militar* (LO n.º 7/2015, de 18 de maio). Lisboa: Diário da República.
- Axelrod, R., 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Barbosa, A. S. P., 1997. *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, J. M., 1999. Politics without romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implications. Em: L. o. Congress, ed. *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*. Indianapolis: Liberty Fund, Inc., pp. 45-59.
- Capucho, J. I. M., 2016. *Administração e Criação de Valor na Gestão Pública. A Defesa Nacional como um Bem Público* [Entrevista] (5 fevereiro 2016).
- Carrilho, A. C. V. R., 2016. *Administração e Criação de Valor na Gestão Pública. A Defesa Nacional como um Bem Público* [Entrevista] (2 fevereiro 2016).
- Churchill, W., 1947. *From a House of Commons speech*. London: s.n.
- Conselho Superior de Defesa Nacional, 2014a. *Conceito Estratégico Militar* (Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014 e confirmado pelo CSDN em 30 de julho de 2014). Lisboa: CSDN.
- Conselho Superior de Defesa Nacional, 2014b. *Missões das Forças Armadas* (Aprovado pelo CSDN em 30 de julho de 2014). Lisboa: CSDN.
- Conselho Superior de Defesa Nacional, 2014c. *Sistema de Forças* (Aprovado pelo CSDN em 30 de julho de 2014). Lisboa: CSDN.
- Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Ferreira, J. M. C., Peixoto, J., Carvalho, A.S., Graça, J. C., Marques, R. e Raposo, M. R., 1995. *Sociologia*. Lisboa: McGraw-Hill.



- Freeman, C., 1991. *The Economics of Industrial Innovation*. London: Printer Publishers, Ltd..
- Galbraith, J. R., 2014. *Designing Organizations. Strategy, Structure, and Process at the Business Unit and Enterprise Levels*. 3rd ed. San Francisco(CA): Jossey-Bass.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. e Trow, M. , 1997. *The New Production of Knowledge*. London: Sage Publications.
- Gomes, F. A. d. O., 2016. *Administração e Criação de Valor na Gestão Pública. A Defesa Nacional como um Bem Público* [Entrevista] (3 fevereiro 2016).
- Governo de Portugal, 2015. *Governo de Portugal*. [Em linha] Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/prog-gc21/20151127-programa.aspx> [Acedido em 21 dezembro 2015].
- Guerra, I. M. P. d. C., 2006. *Pesquisa Qualitativa e análise de Conteúdo: sentidos e formas de uso*. 2.^a ed. Estoril: Principia.
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015a. *Trabalhos de Investigação* (NEP / ACA - 010). Lisboa: IESM.
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015b. *Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos Escritos a Realizar no IESM* (NEP / ACA - 018). Lisboa: IESM.
- Kennedy, D., Sparrow, M. e Moore, M. H., 1990. *Beyond 911: A New Era For Policing*. New York: Basic Books.
- Lax, D. e Sebenius, J., 1986. *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: Free Press.
- Leal, C. M., 2012. *O Investimento das Empresas Portuguesas no Brasil - Uma Experiência de Diplomacia Económica?*. Porto: CEPESE e Fronteira do Caos Editores, Lda..
- Martins, M. F. R., 2016. *Administração e Criação de Valor na Gestão Pública. A Defesa Nacional como um Bem Público* [Entrevista] (5 fevereiro 2016).
- Ministério da Defesa Nacional, 2011. *Diretiva Ministerial Orientadora que estabelece o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar* (Despacho n.º 4/MDN/2011, de 31 de janeiro). Lisboa: MDN.
- Ministério da Defesa Nacional, 2013. *Diretiva Ministerial para a Reforma Estrutural na Defesa Militar e nas Forças Armadas – Reforma 2020* (Despacho do MDN 7527-A/2013, de 11 de junho). Lisboa: Diário da República.



- Ministério da Defesa Nacional, 2014a. *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar* (Despacho do MDN n.º 11400/2014, de 11 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014b. *Aprovação do Dispositivo de Forças* (Despacho do MDN n.º 145/2014, de 24 de outubro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014c. *Aprovação da Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional* (DL 183/2014, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014d. *Aprovação da Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas* (DL 184/2014, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014e. *Aprovação da Lei Orgânica da Marinha* (DL 185/2014, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014f. *Aprovação da Lei Orgânica do Exército* (DL 186/2014, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014g. *Aprovação da Lei Orgânica da Força Aérea* (DL 187/2014, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015a. *Estabelece o novo Estatuto dos Militares das Forças Armadas* (DL n.º 90/2015, de 29 de maio). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015b. *Aprova a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional* (DR n.º 6/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015c. *Aprova a orgânica do Instituto de Defesa Nacional* (DR n.º 7/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015d. *Aprova a orgânica da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional* (DR n.º 8/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015e. *Aprova a orgânica da Inspeção-Geral da Defesa Nacional* (DR n.º 9/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015f. *Aprova a orgânica da Marinha* (DR n.º 10/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015g. *Aprova a orgânica do Exército* (DR n.º 11/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015h. *Aprova a orgânica da Força Aérea* (DR n.º 12/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.



- Ministério da Defesa Nacional, 2015i. *Aprova a orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas* (DR n.º 13/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015j. *Aprova a orgânica da Direção-Geral de Política da Defesa Nacional* (DR n.º 14/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015k. *Defesa 2020*. [Em linha] Disponível em: <http://www.emgfa.pt/documents/c8npf6r4tqj2.pdf> [Acedido em 21 dezembro 2015].
- Ministério da Justiça, 2015. *Aprova o novo Código do Procedimento Administrativo* (DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro). Lisboa: Diário da República.
- Ministério das Finanças, 2014. *Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018*. [Em linha] Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e554e50526b46514c305276593356745a57353062334e46626e52705a47466b5a584e466548526c636d3568637938314d4459354d6a51334e6930344d6> [Acedido em 20 outubro 2015].
- Moore, M. H., 2002. *Criando Valor Público. Gestão Estratégica no Governo*. Rio de Janeiro: Uniletras Editora Ltda..
- Musgrave, R., 1939. The voluntary exchange theory of public finance. *Quarterly Journal of Economics*, Volume 53, pp. 213-238.
- Nye Jr., J. S., 2012. *O Futuro do Poder*. Maia: Circulo de Leitores.
- Pereira, A. M., 2014. *A Reforma do Setor de Segurança nos Estados em Situação de Fragilidade*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Pereira, I. d. M., 2016. *Administração e Criação de Valor na Gestão Pública. A Defesa Nacional como um Bem Público* [Entrevista] (1 fevereiro 2016).
- Pereira, P. T., 1997. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?. *Análise Social*, s.d. s.d., Volume XXXII (141), pp. 419-442.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2003. *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2013a. *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março). Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2013b. *Aprova as Linhas de Orientação para a Execução da Reforma Estrutural da Defesa Nacional e das Forças Armadas*,



designada por Reforma «Defesa 2020» (Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2013, de 11 de abril). Lisboa: Diário da República.

Quivy, R. e Campenhoudt, L. V., 2013. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 6ª ed. Lisboa: Gradiva.

Ramalheira, S. M. H. d. S., 2016. *Administração e Criação de Valor na Gestão Pública. A Defesa Nacional como um Bem Público* [Entrevista] (2 Fevereiro 2016).

Santos, L. A. B. d., Lima, J. M. M. d. V., Garcia, F. M. G. P. P., Monteiro, F. T., Silva, N. M. P. d., Silva, J. C. d. V. F. d. e Afonso, C. F. N. L. D., 2015. *Orientações Metodológicas para a laboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.

Schumpeter, J. A., 2003. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 5 ed. England: George Allen and Uwin.

Silva, A. C., 1978. Políticos, Burocratas e Economistas. Em: *Economia* 2. s.l.:s.n., pp. 491-502.

Stigler, G., 1981. Economics or ethics?. *Tanner Lectures on Human Values*, Volume II.

United Nations Regional Information Center, 2015. *Portugal e a ONU*. [Em linha] Disponível em: <http://www.unric.org/pt/component/content/article/6/31104> [Acedido em 20 Outubro 2015].

Veloso, D. C. d. L., 2010. *O Princípio da Boa Administração e a sua evolução na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia*. Trabalho Académico elaborado no âmbito da avaliação semestral da disciplina Jurisprudência de Direito Administrativo lecionada no 2º Ciclo de Estudos em Direito, ano letivo 2009/2010: Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito.

Wicksell, J. G. K., 1896. A new principle of just taxation. *Finanztheoretische Untersuchungen*, s.d. s.d., pp. 224-232.

Yahoo! Finance, 2015. *Nikkei Indices: Nikkei 225*. [Em linha] Disponível em: <https://beta.finance.yahoo.com/chart/%5EN225> [Acedido em 19 outubro 2015].



Apêndice A — Arquitetura Legislativa da Defesa Nacional

ESTRUTURAL

- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto – Constituição da República Portuguesa (AR, 2005)⁽²⁴⁾
- Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto – Lei da Defesa Nacional (AR, 2014a)
- Lei Orgânica n.º 6-/2014, de 01 de setembro – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (AR, 2014b)

REFERENTE À DEFINIÇÃO DO CICLO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

- Programa do XXI Governo Constitucional (GP, 2015)
- Grandes Opções do CEDN (AR, 2013)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril – CEDN (PCM, 2013a)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 19 de abril – Linhas de Orientação para a Reforma 2020 (PCM, 2013b)
- Despacho do MDN n.º 7527-A/2013, de 11 de junho – Diretiva Ministerial para a Reforma Estrutural na Defesa Militar e nas FFAA: Reforma 2020 (MDN, 2013)
- Conceito Estratégico Militar – CEM: Aprovado pelo MDN, 22 de julho de 2014, confirmado em CSDN, 30 de julho de 2014 (CSDN, 2014a)
- Missões das Forças Armadas – MIFA: Aprovado em Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), 30 de julho de 2014 (CSDN, 2014b)
- Sistema de Forças – SF: Aprovado em CSDN, 30 de julho de 2014 (CSDN, 2014c)
- Dispositivo de Forças – DF: Despacho do MDN 145/2014, de 24 de outubro (MDN, 2014b)

REFERENTE À DEFINIÇÃO DO CICLO DE PLANEAMENTO DEFESA MILITAR

- Despacho do MDN n.º 4/2011, de 31 de janeiro – Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (MDN, 2011)
- Despacho do MDN 11400/2014, de 11 de setembro – Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (MDN, 2014a)
- Lei Orgânica n.º 6/2015 de 18 de maio – Lei das Infraestruturas Militares (AR, 2015a)
- Lei Orgânica n.º 7/2015 de 18 de maio – LPM (AR, 2015b)

REFERENTE À ORGÂNICA DAS FORÇAS ARMADAS

- Leis Orgânicas do MDN (MDN, 2014c), do EMGFA (MDN, 2014d), da Marinha (MDN, 2014e), do Exército (MDN, 2014f) e da Força Aérea (MDN, 2014g)
- Decretos Regulamentares da Secretaria-Geral do MDN (MDN, 2015b), do Instituto de DN (MDN, 2015c), da Direção-Geral de Recursos da DN (MDN, 2015d), da Direção-Geral de Política da DN (MDN, 2015j), da Inspeção-Geral da DN (MDN, 2015e), do EMGFA (MDN, 2015i), da Marinha (MDN, 2015f), do Exército (MDN, 2015g) e da Força Aérea (MDN, 2015h)
- Regulamentos Internos de todas as Unidades, Estabelecimentos e Órgãos do MDN (em construção)

ESTATUTÁRIAS

- Lei n.º 11/89, de 1 de junho – Lei de Bases da Condição Militar (AR, 1989a)
- Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio – Estatuto dos Militares das Forças Armadas (MDN, 2015a)



Apêndice B — A Defesa Nacional – Estruturação vs. Objetivos

A Lei da Defesa Nacional (LDN), na sua essência, institui uma estratégia integrada que o Estado português põe em prática para garantir (AR, 2009)⁽²¹⁾:

- “A soberania do Estado, a independência nacional, a integridade do território e os valores fundamentais da ordem constitucional”;
- “A liberdade e a segurança das populações, bem como os seus bens e a proteção do património nacional”;
- “A liberdade de ação dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das funções e tarefas essenciais do Estado”;

e ainda:

- “Assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais”; e
- “Contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externas”.

Assente nestes pressupostos e subsequente necessidade de adequar a legislação existente às novas ameaças mundiais, o XIX Governo Constitucional lançou um debate e consulta, nos mais diversos sectores da sociedade civil e militar, sobre a forma como deveriam ser consubstanciados em força de lei os objetivos nacionais acima referidos, tendo, em consequência, sido aprovado pela RCM n.º 19/2013, de 21 de março, o novo CEDN⁽²²⁾ (PCM, 2013a), o qual detalhou a estratégia nacional para a consecução dos objetivos da política de DN que emergiu do debate na Assembleia da República (AR), de 8 de março de 2013, sobre as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

A nova estratégia definida para o país, no que concerne à solidificação dos alicerces de umas FFAA que verifiquem as condições do “Triângulo Estratégico” de Lax e Sebenius (1986), teve a sua génese nas medidas do Programa do XIX Governo Constitucional para a área da DN e, no que a estas matérias dizem respeito, foi prosseguida nas linhas orientadoras da Reforma “Defesa 2020” (PCM, 2013b) explanada no DEO 2014/2018 (MF, 2014), nas quais, tal como já anteriormente foi referido, merece especial relevo o objetivo de “permitir o planeamento integrado de longo prazo na DN, ferramenta imprescindível para garantir a otimização de recursos e a adequabilidade dos sistemas de armas aos cenários estratégicos previstos” (MF, 2014, p. 22), preconizando um compromisso orçamental para a DN de 1,1%



(+0,1) do PIB dos próximos anos que garanta a otimização de recursos e o cumprimento das missões das FFAA⁽²³⁾ (MF, 2014).

Assente nestes princípios orientadores, foi então possível definir o novo CEDN e alicerçar, de forma coerente e credível, os aspetos e tarefas fundamentais da estratégia nacional de defesa, delineando “o modelo, as capacidades e os quadros de empenhamento das FFAA necessários para a consecução dos objetivos da política de segurança e DN, designadamente no âmbito:

- Da defesa integrada, vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional;
- Das operações de resposta a crises, de apoio à paz e humanitárias, no quadro da segurança cooperativa e da defesa coletiva;
- Da evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito;
- Das missões de interesse público, associadas ao desenvolvimento sustentado e ao bem-estar das populações.” (MDN, 2015k, p. 7).

Estas diretrizes foram vertidas em dois vetores destintos e complementares:

- O novo Ciclo de Planeamento Estratégico; e
- A reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA.

Este enquadramento resultou na necessidade de um novo ciclo de planeamento estratégico e fundamentou a reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA.

O novo Ciclo de Planeamento Estratégico

No enquadramento das orientações da Reforma “Defesa 2020”, conjugadas com os recursos disponíveis preestabelecidos no DEO, foi então possível estabelecer as missões das FFAA e, por essa via, determinar um SF e DF adequado, exequível e aceitável.

Por outras palavras, foi definido o nível de ambição para as FFAA, arquitetando um SF baseado “em capacidades de natureza conjunta, num modelo de organização modular e flexível, assente em requisitos de prontidão (forças ou unidades constituídas e com disponibilidade para empenhamento em função de decisão política) e de continuidade (forças ou unidades constituídas e empenhadas no cumprimento de missões atribuídas), que se integram de modo a constituir três conjuntos de forças e meios, com a seguinte ordem de prioridade:

- Uma Força de Reação Imediata: orientada para missões de evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito e de resposta nacional autónoma



em situações de emergência complexas. Deve estar constituída em elevada prontidão;

- Um conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania: orientadas para missões, designadamente, de defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, e quando determinado, vigilância terrestre, busca e salvamento, defesa nuclear biológica química e radiológica (NBQR), de interesse público e de resposta a catástrofes, em continuidade no território nacional e nas áreas de jurisdição ou responsabilidade nacional;
- Um Conjunto Modular de Forças: orientado para resposta a compromissos internacionais nos quadros da defesa coletiva e da segurança cooperativa – Forças Nacionais Destacadas, constituídas ou a constituir, para emprego sustentado, por períodos de seis meses, para empenhamento até três operações simultâneas de pequena dimensão ou numa operação de grande dimensão.” (MDN, 2015k, p. 9).

Orientações que configuram um novo ciclo de planeamento estratégico e subsequente estabelecimento do Conceito Estratégico Militar (CEM).

A reorganização da macroestrutura da Defesa Nacional e das Forças Armadas

No outro vetor estruturante à nova política de DN foram edificadas orientações para a reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA, as quais foram consubstanciadas em nova legislação, com especial ênfase nas alterações à LDN, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas e Estatuto dos Militares das Forças Armadas e ao subsequente novo arquétipo de toda a legislação organizativa do MDN, (Leis Orgânicas, Decretos Regulamentares e Regulamentos Internos de todas as Unidades, Estabelecimentos e Órgãos).

Nessa conformidade, foram então estabelecidos os seguintes objetivos (MDN, 2015k, p. 15):

- “Reforçar as competências do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas para dirigir a execução da estratégia militar superiormente aprovada;
- Redimensionar para assegurar um funcionamento sustentável;
- Realinhar mecanismos de articulação e coordenação entre o EMGFA, os Ramos das FFAA e os serviços centrais do MDN.”.



Apêndice C — Guião das entrevistas

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

Curso de Promoção a Oficial General 2015-2016 – Trabalho de Investigação Individual

Tema: “Administração e Criação de Valor na Gestão Pública. A Defesa Nacional como um Bem Público.”

Auditor: 25784 CMG AN António Carlos Dias Gonçalves

Contactos: goncalves.acd@iesm.pt, dias.goncalves@marinha.pt, caiscos@gmail.com, TM: 910972917

Guião para Entrevista com S. Exa. _____

Apresentação do trabalho

Enquadramento e justificação do tema

O tema proposto para o Trabalho de Investigação Individual tem o seguinte enunciado: “Administração e criação de valor na gestão pública. A Defesa Nacional como um bem público.”

Na era atual, a exigência que as sociedades aplicam aos Gestores Públicos (GP) e a consciencialização das pessoas do seu direito à boa administração, obrigam, a par de uma permanente alteração dos fatores (tecnológicos e sociais), a um cuidado recrudescido na Escolha Pública (EP).

O princípio da boa administração deixou de funcionar como mero garante da eficiência da Administração Pública e como simples fiança de uma tutela plena do interesse público para, como refere Veloso, evoluir “(...) para um instrumento de tutela dos direitos dos cidadãos; ela tornou-se um meio para assegurar a defesa (...) dos indivíduos contra o Poder Público.” (2010, p. 2).

Por força dessas circunstâncias, o Decisor Político (DP), em geral, e o GP, em particular age num “mercado” muito exigente e competitivo. Verificar até que ponto a conjuntura que resulta das condicionantes onde aquele ator se encontra inserido poderá incentivar ou coartar a bondade da EP, perceber se a sua implementação poderá ser geradora de Valor Público (VP) e entender os objetivos da intervenção do Estado na economia, são tarefas desafiante, pertinentes e atuais.

Finalmente, e como deriva do próprio enunciado do tema, importa perceber se a Defesa Nacional (DN) é um Bem Público (BP) e, assim sendo, se os próprios militares das Forças Armadas (FFAA) corroboram dessa aceção.

Contexto e base conceptual onde a investigação se insere

Por forma a facilitar a sua compreensão, a abordagem do tema será desenvolvida em duas vertentes:

- A EP no contexto da relação entre eleitores e eleitos e a sua relação com o Mercado Político

A sociedade de hoje está cada vez mais informada e exigente para com os resultados da gestão da Coisa Pública (CP), pelo que os GP deverão ter sempre presente duas verdades inofismáveis: A de que, em qualquer decisão tomada, existe sempre um custo de oportunidade, uma vez que os recursos despendidos na prossecução de um desiderato não poderão ser aplicados noutro e, como consequência desse facto, a de que administrar só faz



sentido porque os recursos são finitos. Só assim poderão ser capazes de refletir na OP o verdadeiro valor das suas decisões.

Nesta perspetiva, interessa, pois, abordar a EP, no sentido de perceber qual a relação entre eleitores e eleitos, de que forma essa relação intervém na decisão dos DP e como essa relação pode inibir ou favorecer a missão do GP na criação de VP.

– A necessidade do Estado intervir na economia e a noção de VP

Ao GP, seja ele membro de um Conselho de Administração de uma Empresa Pública ou responsável de um qualquer serviço do Estado, com ou sem autonomia financeira, compete atuar em conformidade com o estatuto próprio que a lei o conferir, de forma a garantir o superior interesse coletivo da nação.

Desta forma, quando mais consistente for a necessidade de intervenção do Estado na economia e mais claros os seus grandes objetivos, mais fácil será identificar, compreender e explicar os motivos dos GP nas suas tomadas de decisão e, concomitantemente, mais fluída será a perceção da criação de VP por parte da sociedade e mais inteligível será a sua aceitação sobre o consumo de recursos disponíveis, cada vez mais escassos.

Neste contexto, incluem-se os gestores do BP “DN”, militares e civis, sendo que, aos primeiros, para além das obrigações inerentes a qualquer cidadão que abrace uma carreira ao serviço do bem-estar comum, lhe está estatuído todo um conjunto de deveres inerentes à sua condição militar e que estão no ADN da Instituição Castrense. Neste particular, ganha especial realce a estratégia definida para o país, no que concerne ao futuro das FFAA, de resto definida pela Reforma “Defesa 2020” (PCM, 2013b) explanada no Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2014/2018 (MF, 2014), a qual, “tendo em vista permitir o planeamento integrado de longo prazo na DN, ferramenta imprescindível para garantir a otimização de recursos e a adequabilidade dos sistemas de armas aos cenários estratégicos previstos”, preconiza um compromisso orçamental para a DN de 1,1% (+0,1) do Produto Interno Bruto dos próximos anos que garanta a otimização de recursos e o cumprimento das missões das FFAA (MF, 2014, p. 22).

Com base no contexto acima referido, o trabalho abordará a criação de VP e a necessidade do Estado intervir na economia, tendo como enquadramento a EP e a perceção que as sociedades, e os próprios GP, possuem da necessidade daquela intervenção e o benefício que tal desiderato trás para as sociedades para as quais desenvolvem a sua atividade.

Objeto de estudo e sua delimitação

O presente estudo incide nas atividades dos GP e na forma como a EP é capaz não só de produzir VP, como também ser percecionado pelos próprios como tal. Será igualmente abordada a missão e objetivos do sector público e, bem assim, os motivos pelos quais o Estado intervém na economia, com especial relevância para os BP, tendo em atenção as características endógenas daqueles bens (**Não Divisibilidade, Não Exclusão e Não Rejeitabilidade**).

O conceito de Segurança de um Estado, subentende, para além dos fatores territorial e institucional, a própria segurança de todos quantos os partilham e interagem como partes intervenientes, e tem ainda subjacente o conceito de que são as vulnerabilidades, internas e externas, que definem quais as situações que podem interpretar os gaus de segurança que ameacem, ou tenham potencial para tal, prostrar ou enfraquecer as estruturas do Estado ou, no limite, a independência política do próprio Estado. Assim, a segurança, seja em contexto nacional ou internacional, pressupõe “que deve ser sempre vista numa abordagem multissetorial (...) e considerar respostas multidimensionais, preparadas e conduzidas de



uma forma holística, integrando as várias componentes (civil, militar, polícia, etc.) com o emprego de meios não militares de outros sectores do Estado.” (Pereira, 2014, pp. 1-2).

Em face da abrangência daquele conceito, o trabalho centrar-se-á na DN e na ação direta dos seus gestores na criação de VP. Ressalva-se ainda que, mesmo no que respeita à DN, o estudo de caso foi cingido às próprias FFAA, apesar do conceito da DN ser mais abrangente e não se esgotar naquelas.

Desta forma, a análise será balizada por um Estudo de Caso centrado no BP DN, nomeadamente no papel dos GP dos Ramos das FFAA, enquanto entidades sem autonomia financeira, integradas na administração direta do Estado através do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e responsáveis pela gestão dos recursos postos à sua disposição para o cumprimento da sua missão.

Objetivos da investigação

O presente trabalho tem como objetivo identificar os motivos que contribuem para a decisão do Estado intervir na economia (direta ou indiretamente), quais os objetivos dessa intervenção e até que ponto se poderá falar que daí poderá resultar a criação de VP. Complementarmente, utilizando o BP DN, far-se-á um breve estudo sobre a forma como a criação de VP é percecionado nas próprias FFAA.

Questões da investigação e hipóteses

Tendo presente o objeto do estudo e a delimitação do tema, e após terem sido definidos os seus objetivos, foi então identificada a seguinte Questão Central:

Em que medida a Defesa Nacional é encarada como um Bem Público pelas próprias Forças Armadas?

- Notas:**
- a) Solicita-se autorização para a gravação da entrevista, a fim de facilitar a posterior redução a escrito;
 - b) O resultado da entrevista, reduzido a escrito, será submetido à aprovação e autorização de V. Exa.;
 - c) Pretende-se que o texto final da entrevista, com eventuais alterações que entenda serem necessárias e clarificadoras, seja integrado num dos anexos ao estudo, sendo a entrevista mencionada na bibliografia e podendo constituir fonte para citações ao longo do texto do estudo, devidamente referenciadas.

Muito obrigado pela atenção dispensada.



Apêndice D — Grelha das entrevistas

Tabela 9 – Grelha das entrevistas

| Tópicos | Perguntas | Informação |
|--|--|--|
| Reforma “Defesa 2020” vs. Lei da Programação Militar | 1 - Os meios postos à disposição do Ramo respeitam o nível de ambição dos objetivos da Política de Defesa Nacional da Reforma 2020? | Procura-se enquadrar a importância da opinião pública na limitação do decisor político pela Escolha Pública e, concomitantemente, na disponibilização dos meios necessários à prossecução das missões das Forças Armadas. |
| | 2 - A nova macroestrutura do Ramo é compaginável com o Sistema de Forças e com o Dispositivo de Forças recentemente aprovados? | |
| | 3 - A nova Lei de Programação Militar garante a edificação e/ou manutenção das capacidades exigidas ao Ramo, tendo em conta as Missões que lhe estão especificamente confiadas no âmbito do Conceito Estratégico Militar? | |
| | 4 - Na atual conjuntura Macroeconómica do País, a crise económica e financeira constitui um entrave para a racionalidade das escolhas do decisor político com especial enfoque das políticas de Defesa Nacional? | |
| | 5 - Que perceção tem sobre a influência da opinião pública na Escolha Pública? | |
| A Defesa Nacional como um Bem Público | 6 - Em que medida a característica de “Não Divisibilidade” se aplica ao bem Defesa Nacional? | Procura-se: <ul style="list-style-type: none">• Qualificar a Defesa Nacional na perspetiva de um Bem Público puro;• Confirmar o enquadramento da Defesa Nacional nos objetivos da intervenção do Estado |
| | 7 - Em que medida a característica de “Não Exclusão” se aplica ao bem Defesa Nacional? | |
| | 8 - Em que medida a característica de “Não Rejeitabilidade” se aplica ao bem Defesa Nacional? | |
| | 9 - Em que medida a Defesa Nacional se constitui como um Bem Público puro? | |
| | 10 - Como enquadra a Defesa Nacional nos grandes objetivos da ação do Estado? | |



Grelha da entrevista (continuação)

| Tópicos | Perguntas | Informação |
|--|---|--|
| A Defesa Nacional e a criação de Valor Público | 11 - A documentação estruturante do ramo contém objetivos na área da divulgação interna sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades? | Procura-se avaliar a perceção da importância da comunicação, interna e externa, nas Forças Armadas sobre a criação de Valor Público que resulta do cumprimento das suas missões. |
| | 12 - A documentação estruturante do ramo contém objetivos na área da divulgação externa sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades? | |
| | 13 - Quais os canais utilizados pelo Ramo na divulgação da sua missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades? | |
| | 14 - Considera um dado adquirido para todos os militares da sua organização e restantes concidadãos que, da sua ação, resulta a criação de Valor Público? | |
| O Bem Público Defesa Nacional | 15 - Considera que os meios postos à disposição do Ramo resultam na criação do bem-estar comum para a sociedade? | Procura-se perceber se a Defesa Nacional se constitui, para os próprios militares, como um Bem Público. |
| | 16 - Na Gestão estratégica do Ramo estão consideradas linhas de ação e atividades que demonstrem, à sociedade, a criação de Valor Público que decorre do cumprimento das suas missões? | |
| | 17 - Considera ser possível cometer alguma das missões do Ramo a uma entidade privada? | |
| | 18 - Se respondeu afirmativamente identifique qual, caso contrário justifique? | |
| | 19 - Considera claro, para todos os militares, em geral, e para os do seu Ramo, em particular, que a Defesa Nacional é um Bem Público? | |

Fonte: Guerra (2006, pp. 57-59)



Apêndice E — Resumo das respostas às questões 1 a 5 (apoio ao Capítulo 2)

Tabela 10 – Matriz de análise das entrevistas (Questões 1 a 5)

| Pergunta | Marinha | Exército | Força Aérea |
|--|---|--|--|
| 1 - Os meios postos à disposição do Ramo respeitam o nível de ambição dos objetivos da Política de Defesa Nacional da Reforma 2020? | Não. Os recursos financeiros, sem mais cativações, poderão satisfazer em patamares de risco, a manutenção da maioria das capacidades, mas os meios (materiais e humanos) nitidamente não. | Não cobrem todas as necessidades. Mesmo reconhecendo que, em termos doutrinários, é um documento equilibrado, na prática não tem a expressão orçamental necessária. | Não. E essa situação, apesar de causar um forte incômodo no Gestor Militar, tem forçosamente uma responsabilidade política, porque a tutela só pode atribuir os recursos que foram, ao nível político, disponibilizados às FFAA. |
| 2 - A nova macroestrutura do Ramo é compaginável com o Sistema de Forças e com o Dispositivo de Forças recentemente aprovados? | Em termos de doutrina sim . De resto, no caso da Marinha, não é muito diferente da anterior. O maior problema está na resposta a dar ao EMGFA em termos de pessoal. | Sim . No entanto será impossível dar-lhe expressão em recursos humanos se não forem autorizadas mais incorporar mais militares. | Sim . Não é a desejável, mas é a possível. No entanto, apresenta fortes lacunas no que respeita aos quantitativos de militares, tornando impossível proverem-se os cargos no EMGFA sem prejuízo para a FAP. |
| 3 - A nova Lei de Programação Militar garante a edificação e/ou manutenção das capacidades exigidas ao Ramo, tendo em conta as Missões que lhe estão especificamente confiadas no âmbito do Conceito Estratégico Militar? | Na edificação de novas capacidades, não . Sem investimento, será cada vez mais difícil manter as atuais, até por acusa das cativações que se repetem, ano após ano. Pode começar a por em causa a segurança das missões. | Não . O atual nível de investimento é manifestamente insuficiente. Acresce ainda, em certas situações, alguma incapacidade do EXE em termos de execução da LPM, como se pode comprovar pela taxa de execução. | Não . Os meios financeiros inscritos na LPM são escassos. Tem procurado mitigar o problema com o subterfúgio dos usos múltiplos, mas, mesmo assim, a FAP tem já várias lacunas, como por exemplo no que respeita à existência de meios para o treino. |



| Pergunta | Marinha | Exército | Força Aérea |
|---|--|---|---|
| 4 - Na atual conjuntura Macroeconómica do País, a crise económica e financeira constitui um entrave para a racionalidade das escolhas do decisor político com especial enfoque das políticas de Defesa Nacional? | Sim. Pelo menos a tentação é elevada em por a tónica dos cortes onde tem a perceção que é menos doloroso para a opinião pública. | Sim. A atual conjuntura, se mal interpretada, poderá relegar para prioridades menos elevadas os necessários investimentos na defesa. É, no entanto, reconhecido que em algumas situações tem havido alguma atenção para com a especificidade da carreira militar, vide as promoções. | Sim, uma vez que, em situação de crise, existe uma maior “competição” entre os vários setores da sociedade. Reconhece-se, no entanto, que apesar de continuar a ser um setor do Estado muito sacrificado, o panorama mundial, com ameaças cada vez mais difusas, tem vindo a emprestar à sociedade uma menor aversão ao investimento da Defesa Nacional. |
| 5 - Que perceção tem sobre a influência da opinião pública na Escolha Pública? | É cada vez mais patente. Para mais, as FFAA não são vistas como um investimento e a profissão militar é vista de forma marginal e isso prejudica a decisão política, na ótica das FFAA. | É muito importante dado que pode condicionar as decisões de nível político, relacionadas com a defesa. O Decisor Político tem um horizonte temporal fortemente marcado pelo ciclo eleitoral, pelo que a perceção que possam ter da opinião pública afeta certamente a sua decisão. | Sim. O Decisor Político, até porque tem um horizonte temporal coincidente com o ciclo eleitoral, é muito influenciado pela Opinião Pública. |

Fonte: Adaptado de Santos, *et al.* (2015, p. 123)



Apêndice F — Resumo das respostas às questões 6 a 10 (apoio ao Capítulo 3)

Tabela 11 – Matriz de análise das entrevistas (Questões 6 a 10)

| Pergunta | Marinha | Exército | Força Aérea |
|--|--|--|--|
| 6 - Em que medida a característica de “Não Divisibilidade” se aplica ao bem Defesa Nacional? | Sim , aplica-se na medida em que é possível aceitar mais consumidores sem que isso implique um aumento dos custos. | Sim , aplica-se em determinados escalões de consumo, na medida, não há aumento de custos por se aceitar mais consumidores deste BP. | Sim , aplica-se porque os custos não aumentam por existirem mais consumidores deste BP. |
| 7 - Em que medida a característica de “Não Exclusão” se aplica ao bem Defesa Nacional? | Sim , na medida em que não é possível excluir ninguém da Defesa Nacional. | Sim , uma vez que não é possível excluir nenhum cidadão do “uso” da Defesa Nacional. | Sim , aplica-se porquanto não é possível excluir ninguém do “uso” do Bem Defesa Nacional. |
| 8 - Em que medida a característica de “Não Rejeitabilidade” se aplica ao bem Defesa Nacional? | Sim , na medida em que não é possível ninguém se autoexcluir da Defesa Nacional. | Sim , uma vez que nenhum cidadão se pode autoexcluir do usufruto do Bem Público Defesa Nacional. | Sim , aplica-se na medida em que não é possível alguém autoexcluir-se do “uso” do Bem Defesa Nacional. |
| 9 - Em que medida a Defesa Nacional se constitui como um Bem Público puro? | Sim , pelas suas características, a Defesa Nacional pode ser considerada como um Bem Público puro. | Sim , pelas suas características, a Defesa Nacional pode ser classificada como um Bem Público puro. No limite, se entendermos a Defesa Nacional para além das nossas fronteiras, poder-se-á questionar, em parte, alguns destes princípios. | Sim , a Defesa Nacional pode ser referida como um Bem Público Puro, na medida em se verificam, na sua plenitude, todas as características de um Bem Público. |
| 10 - Como enquadra a Defesa Nacional nos grandes objetivos da ação do Estado? | Na ótica da ineficiência dos mercados. Considero ainda que a Defesa Nacional, para além de ser um Bem Público puro, é um Bem Público essencial ao poder dos países soberanos. | Faz parte integrante dos grandes objetivos da ação do Estado e enquadra-se na atuação para corrigir falhas do mercado. | Nos objetivos constitucionais da integridade e defesa territorial e do apoio à sociedade. É um dos pilares que têm de ser garantidos pelo Estado pois é a entidade que pode ministrar este Bem Público de forma mais eficiente. |

Fonte: Adaptado de Santos, *et al.* (2015, p. 123)



Apêndice G — Resumo das respostas às questões 11 a 14 (apoio ao Capítulo 4)

Tabela 12 – Matriz de análise das entrevistas (Questões 11 a 14)

| Pergunta | Marinha | Exército | Força Aérea |
|--|--|---|---|
| 11 - A documentação estruturante do ramo contém objetivos na área da divulgação interna sobre a missão, planejamento e desenvolvimento das suas atividades? | Sim , contém. | Sim , contam. Estão definidas em diretivas próprias. Está em face de conclusão uma diretiva que estabelece a visão do EXE para 2030. Uma boa política de comunicação interna promove a coesão dentro do Ramo. | Sim . Temos políticas de divulgação internas que definem a visão, os objetivos estratégicos e um conjunto de atividades. |
| 12 - A documentação estruturante do ramo contém objetivos na área da divulgação externa sobre a missão, planejamento e desenvolvimento das suas atividades? | Sim , contém. | Sim , contém. No entanto, pode-se fazer mais e melhor neste âmbito. | Sim temos e consideramos muito importante. |
| 13 - Quais os canais utilizados pelo Ramo na divulgação da sua missão, planejamento e desenvolvimento das suas atividades? | Redes Sociais, Internet, Revista da Armada, órgãos culturais da Marinha, Órgãos de Comunicação Social, Investigação Científica e formas instituídas para a comunicação (ascendente e descendente). | O site do EXE, as Diretivas, os Planos e Relatórios de Atividades, a imprensa escrita, diretivas superiores, “ <i>opinion makers</i> ” e, embora com as restrições de segurança devidas, as plataformas e redes sociais institucionais. | As Rede Sociais, a Internet, Diretivas, TV e Mapas de Estratégia, entre outros, o que permite a quem entra na instituição assimilar de forma mais rápida a cultura da FAP. |
| 14 - Considera um dado adquirido para todos os militares da sua organização e restantes concidadãos que, da sua ação, resulta a criação de Valor Público? | Sim, em geral, mas nem todos têm essa noção, na sua plenitude. Os militares têm a noção do cumprimento do dever e nas ações que se desenvolvem como um todo no cumprimento da missão. | Sim . O militar tem a noção clara que é um bem para a sociedade. Inquéritos aos militares dizem que a ideia de servir o país e ser útil à sociedade constitui um dos fatores primordiais para a sua adesão à visa militar. | Sim, embora acredite que nem todos estejam cientes disso. Estou convicto que, na sua larga maioria, os militares da atuam como se isso fosse o seu desiderato de vida. |

Fonte: Adaptado de Santos, *et al.* (2015, p. 123)



Apêndice H — Resumo das respostas às questões 15 a 19 (Questão Central)

Tabela 13 – Matriz de análise das entrevistas (Questões 15 a 19)

| Pergunta | Marinha | Exército | Força Aérea |
|---|--|---|---|
| 15 - Considera que os meios postos à disposição do Ramo resultam na criação do bem-estar comum para a sociedade? | Sim , embora as sociedades tenham o sentimento de bem-estar do Bem Público Defesa Nacional sem uma visão holística: Missões, aspetos culturais, estruturas e preparação. | Sim . Em termos gerais, por contribuir para a sensação de segurança quanto à integridade territorial e, de um modo mais visível, pelas missões de interesse público. | Sim, se forma inquestionável . Os meios postos à disposição da FAP para o cumprimento das suas missões têm um retorno para a sociedade que pode ser medido em bem-estar. |
| 16 - Na Gestão estratégica do Ramo estão consideradas linhas de ação e atividades que demonstrem, à sociedade, a criação de Valor Público que decorre do cumprimento das suas missões? | Sim . Um bom exemplo desse facto é o relatório de atividades. No entanto, o fundamental é dar a conhecer à sociedade civil as nossas missões, o modo como se desenrolam e divulgar amplamente os seus sucessos. | Sim , através da publicitação da nossa missão e através da prestação de contas que é feita pelo Relatório de Atividades e nas auditorias que são efetuadas. | Sim . No início de cada ano, o Relatório de Atividades espelha tudo o que se fez (n.º de missões, n.º de horas de voo, n.º de órgãos transportados, vidas salvas, etc.). Existem indicadores que são postos à disposição da sociedade civil, estando assim à sua disposição. |
| 17 - Considera ser possível cometer alguma das missões do Ramo a uma entidade privada? | Não , de todo. | Não , aquelas missões não deverão ser desenvolvidas por outras entidades que não as militares. | Não . Considera-se que as missões das FFAA, em geral, e do Ramo, em particular, não devem ser executadas por terceiros. |
| 18 - Se respondeu afirmativamente identifique qual, caso contrário justifique? | Embora se possa admitir que, teoricamente, isso é possível, seria a negação do Estado . | Poder-se-á recorrer a outsourcing para o fornecimento de determinados bens e serviços, mas nunca “privatizar” a concretização da missão em si. | Isso seria o sinal de uma degradação indesejável da sociedade e a negação do próprio Estado como garante da Segurança e Defesa dos cidadãos. |
| 19 - Considera claro, para todos os militares, em geral, e para os do seu Ramo, em particular, que a Defesa Nacional é um BP? | Sim . E é mais do que um BP. É um dos pilares da soberana do Estado e, por isso mesmo, constitui-se como um dos motivos que justificam a intervenção do Estado nas Economias. | Sim, embora se admita que, sobretudo no pessoal RV/RC esta questão não esteja presente de modo tão cognitivo . | Sim , embora se acredite que nem todos estejam cientes dessa definição. Empréstam às suas tarefas diárias um abnegado espírito de missão, mas julgo que nem todos assimilam isso. |

Fonte: Adaptado de Santos, *et al.* (2015, p. 123)



Apêndice I — Calendário das entrevistas e restantes grupos inquiridos

Tabela 14 – Calendarização das entrevistas

| Calendário das Entrevistas | |
|----------------------------|---|
| Dia / Hora | Entidade (Função, Nome) |
| 01FEV16 / 1700 | Diretor Coordenador do Exército, Major-general Moraes Pereira |
| 02FEV16 / 1700 | Superintendente das Finanças, Contra-almirante Silva Ramalheira |
| 02FEV16 / 1745 | Superintendente do Pessoal, Vice-almirante Rocha Carrilho |
| 03FEV16 / 1100 | Diretor de Finanças do Exército, Major-general Oliveira Gomes |
| 05FEV16 / 1415 | Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea, Major-general Rafael Martins |
| 05FEV16 / 1500 | Diretor de Finanças da Força Aérea, Major-general Maltez Capucho |

Fonte: Autor (2016)

Tabela 15 – Breve currículo das Entidades Cíveis Informadas

| Grupo das “Entidades Cíveis Informadas” | |
|---|---|
| Título / Nome | Brevíssimo Currículo |
| Prof. Fernando Gonçalves | Economista, Professor Catedrático aposentado, especialista na área da ciência e tecnologia e em gestão pública |
| Dr. António Freire Torres | Jurista, exerceu Funções em Gabinetes Ministeriais do XI ao XX governos constitucionais (1990-2015) |
| Dr. Luís Sertório Ovídio | Economista Consultor, Ex-CEO da <i>White Airways</i> |
| Eng.º Jorge Sales Gomes | Engenheiro Mecânico, Administrador de Empresas, CEO da Brisa Inovação e Tecnologia |
| Prof. José Manuel Fonseca | Economista, atual Dean da Faculdade de Economia da Universidade Europeia |
| Prof. Pinto Paixão | Matemático, Ex-Secretário de Estado do Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia, Ex-Presidente do Conselho Diretivo e Conselho Científico da FCUL, Ex-Diretor da FCUL e Prof Catedrático da FCUL |

Fonte: Autor (2016)

Tabela 16 – Grupo dos Auditores do CPOG

| Grupo dos “Auditores do CPOG 15/16” | |
|-------------------------------------|--|
| Ramo | Posto / Nome |
| Marinha | Capitão-de-mar-e-guerra Aníbal Júlio Maurício Soares Ribeiro |
| | Capitão-de-mar-e-guerra Jorge Manuel Nobre de Sousa |
| Exército | Coronel Vítor Manuel Meireles dos Santos |
| | Coronel João Carlos Cabral de Almeida Loureiro Magalhães |
| Força Aérea | Coronel Rui José dos Santos Pedroso Pinheiro de Freitas |
| | Coronel Teodorico Dias Lopes |

Fonte: Autor (2016)



Apêndice J — Resultados dos inquéritos *SWOT*, por grupos de inquiridos

Tabela 17 – Resultados dos Inquéritos *SWOT* – Grupo AEMDN

| Resumo das Respostas do Grupo "Altas Entidades do MDN" | | | | | |
|---|---|----------------------------------|-------|-------|-------|
| Questionário I | | | | | |
| FORÇAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância [®] | | | |
| 1 | A comunicação interna sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades | 1 | 2 | 3 | 4 |
| TOTAIS (%) | | 0,0% | 16,7% | 66,6% | 16,7% |
| 2 | A comunicação externa sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades | 1 | 2 | 3 | 4 |
| TOTAIS (%) | | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% |
| 3 | Os valores da Instituição Militar | 1 | 2 | 3 | 4 |
| TOTAIS (%) | | 0,0% | 0,0% | 83,3% | 16,7% |
| 4 | A Defesa Nacional como um Bem Público puro | 1 | 2 | 3 | 4 |
| TOTAIS (%) | | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% |
| 5 | A nova Macroestrutura das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| TOTAIS (%) | | 16,7% | 0,0% | 66,6% | 16,7% |

[®] 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção

| Questionário II | | | | | |
|--|--|-----------------------|-------|-------|-------|
| FRAQUEZAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância ® | | | |
| 1 | Desmotivação dos militares em face das alterações estatutárias | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 16,7% | 50,0% | 16,7% | 16,7% |
| 2 | Desmotivação dos militares em face da falta de meios para o cumprimento das missões das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 16,7% | 33,3% | 50,0% | 0,0% |
| 3 | Escassez de meios humanos | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 16,7% | 0,0% | 83,3% | 0,0% |
| 4 | A nova Macroestrutura das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 16,7% | 50,0% | 0,0% | 33,3% |

[®] 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção

| Questionário III | | | | | |
|--|---|----------------------|-------|-------|-------|
| OPORTUNIDADES para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância® | | | |
| 1 | A perceção na opinião pública que, do cumprimento das missões das FFAA, resulta Valor Público | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% |
| 2 | As FFAA como instrumento ao serviço da diplomacia externa do Estado | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% |
| 3 | As missões de cariz não militar das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 16,7% | 33,3% | 33,3% | 16,7% |
| 4 | As missões de cariz essencialmente militar das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% |
| 5 | Reforma Defesa 2020 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 16,7% | 66,6% | 0,0% | 16,7% |
| 6 | A Defesa Nacional na perspetiva dos Grandes Objetivos do Estado ao intervir na economia | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% |

[®] 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção

| Questionário IV | | | | | |
|--|--|-----------------------|-------|-------|-------|
| AMEAÇAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância ® | | | |
| 1 | A perceção do Decisor Político sobre a vontade da opinião pública em disponibilizar meios coerentes com as necessidades das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 0,0% | 83,3% | 16,7% |
| 2 | Os meios postos à disposição das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% |
| 3 | Os efetivos aprovados para as FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% |
| 4 | A crise económica e financeira que o país atravessa | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 66,6% | 16,7% |
| 5 | Reforma Defesa 2020 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 83,3% | 16,7% | 0,0% |

[®] 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção

Fonte: Adaptado de Leal (2012, pp. 178 - 180)



Tabela 18 – Resultados dos Inquéritos SWOT – Grupo ECI

| Resumo das Respostas do Grupo "Entidades Cíveis Informadas" | | | | | |
|--|--|-----------------------|-------|-------|-------|
| Questionário I | | | | | |
| FORÇAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância ® | | | |
| 1 | A comunicação interna sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 66,6% | 16,7% |
| 2 | A comunicação externa sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% |
| 3 | Os valores da Instituição Militar | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% |
| 4 | A Defesa Nacional como um Bem Público puro | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% |
| 5 | A nova Macroestrutura das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 16,6% | 66,7% |
| ® 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção | | | | | |
| Questionário II | | | | | |
| FRAQUEZAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância ® | | | |
| 1 | Desmotivação dos militares em face das alterações estatutárias | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% |
| 2 | Desmotivação dos militares em face da falta de meios para o cumprimento das missões das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 66,6% | 16,7% |
| 3 | Escassez de meios humanos | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 50,0% | 50,0% | 0,0% |
| 4 | A nova Macroestrutura das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 16,7% | 0,0% | 16,7% | 66,6% |
| ® 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção | | | | | |
| Questionário III | | | | | |
| OPORTUNIDADES para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância ® | | | |
| 1 | A perceção na opinião pública que, do cumprimento das missões das FFAA, resulta Valor Público | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% |
| 2 | As FFAA como instrumento ao serviço da diplomacia externa do Estado | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% |
| 3 | As missões de cariz não militar das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 50,0% | 50,0% | 0,0% |
| 4 | As missões de cariz essencialmente militar das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% |
| 5 | Reforma Defesa 2020 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 0,0% | 83,3% |
| 6 | A Defesa Nacional na perspetiva dos Grandes Objetivos do Estado ao intervir na economia | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% |
| ® 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção | | | | | |
| Questionário IV | | | | | |
| AMEAÇAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | Grau de Importância ® | | | |
| 1 | A perceção do Decisor Político sobre a vontade da opinião pública em disponibilizar meios coerentes com as necessidades das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% |
| 2 | Os meios postos à disposição das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% |
| 3 | Os efetivos aprovados para as FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% |
| 4 | A crise económica e financeira que o país atravessa | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% |
| 5 | Reforma Defesa 2020 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 16,7% | 66,6% |
| ® 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção | | | | | |

Fonte: Adaptado de Leal (2012, pp. 178 - 180)



Tabela 19 – Resultados dos Inquéritos SWOT – Grupo CPOG 15/16

| Resumo das Respostas do Grupo "Auditores do CPOG 15/16" | | | | | | | | |
|--|--|-------|-------|-------|-----------------------|--|--|--|
| Questionário I | | | | | | | | |
| FORÇAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | | | | Grau de Importância ® | | | |
| 1 | A comunicação interna sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% | | | |
| 2 | A comunicação externa sobre a missão, planeamento e desenvolvimento das suas atividades | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% | | | |
| 3 | Os valores da Instituição Militar | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% | | | |
| 4 | A Defesa Nacional como um Bem Público puro | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% | | | |
| 5 | A nova Macroestrutura das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 33,3% | 33,3% | 33,3% | 0,0% | | | |
| ® 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção | | | | | | | | |
| Questionário II | | | | | | | | |
| FRAQUEZAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | | | | Grau de Importância ® | | | |
| 1 | Desmotivação dos militares em face das alterações estatutárias | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% | | | |
| 2 | Desmotivação dos militares em face da falta de meios para o cumprimento das missões das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% | | | |
| 3 | Escassez de meios humanos | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% | | | |
| 4 | A nova Macroestrutura das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 33,3% | 50,0% | 16,7% | 0,0% | | | |
| ® 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção | | | | | | | | |
| Questionário III | | | | | | | | |
| OPORTUNIDADES para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | | | | Grau de Importância ® | | | |
| 1 | A perceção na opinião pública que, do cumprimento das missões das FFAA, resulta Valor Público | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% | | | |
| 2 | As FFAA como instrumento ao serviço da diplomacia externa do Estado | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% | | | |
| 3 | As missões de cariz não militar das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 0,0% | | | |
| 4 | As missões de cariz essencialmente militar das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% | | | |
| 5 | Reforma Defesa 2020 | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 16,7% | 50,0% | 33,3% | 0,0% | | | |
| 6 | A Defesa Nacional na perspetiva dos Grandes Objetivos do Estado ao intervir na economia | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 66,7% | 33,3% | 0,0% | | | |
| ® 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção | | | | | | | | |
| Questionário IV | | | | | | | | |
| AMEAÇAS para a Defesa Nacional como um Bem Público puro capaz de transferir valor para a sociedade e constituir-se, desse modo como criador de Valor Público | | | | | Grau de Importância ® | | | |
| 1 | A perceção do Decisor Político sobre a vontade da opinião pública em disponibilizar meios coerentes com as necessidades das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% | | | |
| 2 | Os meios postos à disposição das FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 0,0% | 100% | 0,0% | | | |
| 3 | Os efetivos aprovados para as FFAA | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 50,0% | 50,0% | 0,0% | | | |
| 4 | A crise económica e financeira que o país atravessa | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% | | | |
| 5 | Reforma Defesa 2020 | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | TOTAIS (%) | 0,0% | 83,3% | 16,7% | 0,0% | | | |
| ® 1 = Nenhuma Importância; 2 = Importância Razoável; 3 = Grande Importância; 4 = Abstenção | | | | | | | | |

Fonte: Adaptado de Leal (2012, pp. 178 - 180)



Apêndice K — Notas

¹ Uma das inovações do novo Código do Procedimento Administrativo – DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro, foi precisamente incluir, no seu art. 5.º um princípio consuetudinário do Direito Europeu – Princípio da boa administração, “(...) indo ao encontro ao que era sugerido pelo direito comparado, com essa ou outra designação, e a sugestões da doutrina.” (MJ, 2015, p. 51)

² Com especial incidência na União Europeia, e em particular nos Estados-membros periféricos como Portugal, Grécia, Chipre, Irlanda, Espanha e Itália, mas com sintomas igualmente preocupantes na maioria dos restantes países da Zona Euro.

³ Uma desenfreada especulação dos mercados imobiliários e financeiros levou o Índice Nikkei 225 a desvalorizar mais de 80% entre 01DEZ89 (38.916,00) e 01FEV09 (7.568,42), sendo que em 15OUT15 aquele Índice representa ainda pouco mais do que 53% do primeiro valor (Yahoo! Finance, 2015).

⁴ No capítulo 2 o conceito de melhoramentos de *Pareto* será melhor explicitado.

⁵ Por motivos de indisponibilidade, não foi possível entrevistar o Sub-Chefe do Estado-Maior da Armada, tendo, em seu lugar, sido entrevistado o Superintendente do Pessoal da Armada.

⁶ Também conhecido como o paradoxo de Arrow, consiste na possibilidade de obter resultados diferentes relativamente às mesmas alternativas e com as mesmas preferências dos responsáveis pelas decisões, desde que alternemos a ordem pela qual as alternativas em causa são sujeitas a votação. Isto porque a perceção relativa do valor de cada alternativa, quando analisadas aos pares, pode variar em razão da outra com a qual está a ser comparada.

⁷ *Marie Jean Antoine de Caritat*.

⁸ Quando, após uma reafecção de bens ou recursos, pelo menos um agente fica melhor sem que nenhum outro fique pior.

⁹ *Johan Gustaf Knut Wicksell* (1851 – 1926) foi um economista sueco líder do pensamento da Escola de Estocolmo. A sua contribuição para a economia iria influenciar as Escolas de pensamento económico *Keynesianas* e *Austriacas*.

⁰ Trata-se de uma teoria individualista assente no primado que os indivíduos são racionais na sua essência e que tendem primordialmente a maximizar o seu bem-estar. Desta forma, centrando a análise no Indivíduo, extrapola-se para a Sociedade como um todo, e admite-se a Ação Racional como uma forma de se buscar o máximo de benefícios aliado aos menores custos necessários para tanto.

¹¹ Tradução do autor de: “*Let me predict the outcome of the systematic and comprehensive testing of behavior in situations where self-interest and ethical values with wide verbal allegiance conflict. Much of the time, most of the time in fact, the self-interest theory (as I interpret it on Smithian lines) will win.*”.

¹² Tradução do autor de: “*In economic life, competition is never completely lacking, but hardly ever is it perfect. Similarly in political life there is always some competition, though perhaps only a potential one, for the allegiance of the people.*” (Schumpeter, 2003, p. 271).



¹³ Muito a propósito, *Winston Churchill* referiu um dia que “*Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time.*” (Churchill, 1947).

¹⁴ Teorema da Eficiência de *Pareto* e Ótimo de *Pareto*, onde é defendido que, verificadas determinadas condições, uma economia em concorrência perfeita atingirá uma afetação eficiente de recursos no sentido de *Pareto*, ou seja, não será possível para qualquer pessoa aumentar o seu bem-estar, sem diminuir o de outrem (Aguiar, 2009).

¹⁵ Característica que reflete a possibilidade de servir mais utente(s) com custo nulo e no facto de ser exequível introduzirem-se mais consumidores sem reduzir o nível de utilidade dos indivíduos do grupo original, desde que não se verifiquem custos de congestionamento. Note-se que nesta característica, o que está em causa não é apenas o facto de que a grandeza a variar assenta no número de consumidores (e não a quantidade do bem a fornecer), como também a circunstância de exprimir uma potencialidade para que tal suceda e não a obrigatoriedade (ex.: emissão do sinal de televisão, pontes, autoestradas, etc.).

¹⁶ Que significa que não é possível excluir quem quer que seja, isto é, uma vez produzido um determinado bem ou serviço numa determinada quantidade, este tem que estar necessariamente acessível aos consumidores adicionais que a desejem. Esta acessibilidade não advém, contudo, de uma qualquer norma jurídica com carácter de obrigatoriedade, mas antes dos atributos físicos ou tecnológicos do próprio bem (ex.: utilização de determinados recursos naturais e ambientais).

¹⁷ Que significa o facto de, uma vez produzida uma determinada quantidade do bem ou serviço, este tem necessariamente de ser consumido por todos, ainda que não o desejem, isto é, ninguém se pode excluir do seu usufruto.

¹⁸ No Apêndice A encontra-se toda a arquitetura legislativa referente à DN.

¹⁹ No Apêndice B a DN será abordada de forma mais estruturada e servirá como mote da preparação das entrevistas semiestruturadas a efetuar junto de altas entidades das FFAA.

²⁰ Ver Apêndice C.

²¹ Alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto (AR, 2014a).

²² O anterior data de 20 de dezembro de 2003, aprovado na sequência da RCM n.º 6/2003 (PCM, 2003).

²³ Refira-se a este propósito que, como fatores de planeamento, foi considerado essencial reequilibrar os rácios das componentes de despesa, por forma a estabilizá-los em 60% para o pessoal, 15% para o investimento e 25% para operação e manutenção (MDN, 2015k).

²⁴ Aprovada em 2 de Abril de 1976 pela Assembleia Constituinte (AC, 1976) na sequência da democratização do sistema político Português pela revolução de 25 de abril de 1974 e alterada, consecutivamente, pelas Leis Constitucionais n.º os 1/82, de 30 de setembro (AR, 1982), 1/89, de 8 de julho (AR, 1989b), 1/92, de 25 de novembro (AR, 1992), 1/97, de 20 de setembro (AR, 1997), 1/2001, de 12 de dezembro (AR, 2001), 1/2004, de 24 de julho (AR, 2004).